



Gewerkschaftstag 2012

Geschäftsbericht
dbb beamtenbund und **tarifunion**

Vorwort

Mit dem vorliegenden Geschäftsbericht informiert die Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion über die seit dem Gewerkschaftstag 2007 geleistete Arbeit.

In dem Berichtszeitraum ging es im Wesentlichen um die Auswirkungen der im Jahr 2006 beschlossenen Föderalismusreform I, mit der die Kompetenzordnung im Bund und in den Ländern neu geordnet wurde und nunmehr die Länder für das Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht ihrer Beamten zuständig sind. Diese grundlegende Veränderung führte im Bund wie in den Ländern zu Reformen des öffentlichen Dienstes. Diese Reformen im Sinne der Beschäftigten zu beeinflussen und am Aufbau eines zukunftsfesten öffentlichen Dienstes mitzuwirken, war Hauptanliegen der dbb Bundesleitung.

Darüber hinaus wurde deutlich, dass in den kommenden Jahren die Herausforderungen des demografischen Wandels auch für den öffentlichen Dienst spürbar sein werden: Es galt und gilt, Konzepte zu entwickeln, wie

qualifizierter Nachwuchs für den öffentlichen Dienst gewonnen und zugleich Belange älterer Beschäftigter berücksichtigt werden können.

Der vorliegende Geschäftsbericht beschränkt sich in seinem ersten allgemeinen Teil auf die wesentlichen Entwicklungen der gewerkschaftspolitischen Arbeit des dbb beamtenbund und tarifunion der vergangenen Jahre. Damit soll ein Überblick über politische Diskussionen und Entwicklungen sowie über Ziele und Erfolge des dbb gegeben werden. Der zweite Teil stellt als fachliche Dokumentation die wichtigsten Ereignisse und Gesetzesvorhaben in ihren Einzelheiten dar und enthält auch die im Band 1 zitierten Dokumente. Über die tarifpolitische Arbeit unterrichtet ausführlich der Geschäftsbericht der dbb tarifunion.

Die Bundesleitung dankt allen Mitgliedern des Bundesvorstandes und des Bundeshauptvorstandes des dbb für ihre tatkräftige Unterstützung, durch die sie die Politik des dbb erfolgreich mitgestaltet haben. Unser Dank gilt ebenso allen Mitgliedsgewerkschaften und Landesbünden für die gemeinsame Arbeit und ihre solidarische Unterstützung.

An dieser Stelle dankt die Bundesleitung auch allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesgeschäftsstelle des dbb beamtenbund und tarifunion sowie allen Einrichtungen des dbb. Ohne deren sachverständige Mitarbeit und engagierte Unterstützung wäre eine erfolgreiche politische Arbeit des dbb nicht möglich.

Berlin, Juni 2012

Die dbb Bundesleitung

Herausgeber: dbb beamtenbund und tarifunion
Bundesleitung
Friedrichstraße 169/170
10117 Berlin

Redaktionsschluss: September 2012

Fotonachweis: ARD (Seite 26); Bundesregierung (Seite 22, 29); CESI (Seite 54, 56, 57 oben, 58); dbb: Jan Brenner (Seite 13, 15, 16, 20, 27, 29, 34, 38, 40, 56 unten rechts, 57 unten, 63 Mitte); dbb: Tilo Hommel (Seite 48); dbb: Friedhelm Windmüller (Seite 30); Fotolia: chaya1 (Seite 17), Fotolia: Joachim Wendler (Seite 37); Andreas Gebert (Seite 31 links); GdS (Seite 51); MEV (Seite 41); Marco Urban (Seite 18, 25, 43, 44, 49, 63 oben, unten, 64); Ralph Sondermann (Seite 22 rechts); Steffen Jänicke (Seite 8, 10, 32, 46, 52, 60)

Konzeption und Gestaltung: www.conceptX.de

Druck: L. N. Schaffrath GmbH & Co. KG DruckMedien



Allgemeine Entwicklung im öffentlichen Dienst

1



Modernisierungsprojekte und Reformvorhaben staatlicher Aufgabenerfüllung

2



Wirtschafts- und Sozialpolitik

3



dbb in Europa

4



dbb intern

5



dbb
beamtenbund
und tarifunion

1

Allgemeine Entwicklung im öffentlichen Dienst

Vorbemerkung 12

Entwicklungen im öffentlichen Dienst
nach der Föderalismusreform I 13

Dienstrechtsneuordnungsgesetz 14

Neue laufbahnrechtliche Entwicklungen –
Novellierung der Bundeslaufbahnverordnung 17

Bundesleistungsbesoldungsverordnung 18

Öffentlicher Dienst im Bund und in den Ländern –
eine Zwischenbilanz 18

Laufbahnrecht in Bund und Ländern
seit der Föderalismusreform I 19

Besoldungs- und Versorgungsrecht in Bund und Ländern
seit der Föderalismusreform I 19

Einkommensentwicklung 2008/2009 20

Föderalismusreform II 21

Schuldengrenze im Grundgesetz 21

Bundestagswahl 2009 – neue Herausforderungen 22

Einkommensrunde 2010/2011 23

Auswirkungen der Finanzmarkt- und
Staatshaushaltskrise 25

Tarifeinheit 25

Kein Streikrecht für Beamte 26

Jahresgespräch zur Lage des öffentlichen Dienstes 27

Weiterentwicklung der Beteiligungsrechte
der Spitzenorganisationen 28

Demografische Entwicklung trifft
auch den öffentlichen Dienst 28

Einkommensrunde 2012/2013 30

Allgemeine Entwicklung im öffentlichen Dienst



Vorbemerkung

Die vergangenen fünf Jahre waren geprägt durch die Auswirkungen der zum 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform I, mit der die bislang umfangreichste Änderung des Grundgesetzes (GG) in der Bundesrepublik Deutschland vorgenommen wurde. Mit dieser grundlegenden Reform wurden – gegen die Kritik zahlreicher Sachverständiger, so auch des dbb – wesentliche Gesetzgebungskompetenzen vom Bund auf die Länder verlagert: Die Länder sind nunmehr allein für das Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht ihrer Landes- und Kommunalbeamten zuständig.

Dem Bund verbleibt nach der Grundgesetzänderung neben der Regelung des Rechts der eigenen Beamten (Art. 73 Nr. 8 GG) in Bezug auf die Landesbeamten nur die Gesetzgebungskompetenz für Statusangelegenheiten (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG).

Diese grundlegende Veränderung führte im Bund wie in den Ländern zu Reformen des öffentlichen Dienstes, bei denen der dbb die Entwicklung der jeweiligen Reformziele beeinflussen konnte und damit die Hoffnung verband, einen Beitrag zu einer immer noch weitgehend einheitlichen Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes in Deutschland leisten zu können. Bereits im Rahmen der Föderalismusreform I hatte die Bundesleitung vor einem „Wettbewerbsföderalismus“ gewarnt. Unter dem Gebot der „Einheit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ kritisierte der dbb den Ansatz, Wettbewerbssituationen zwischen staatlichen Institutionen zu schaffen,

da der öffentliche Sektor anders als privatwirtschaftliche Unternehmen einen gesetzlichen Leistungsauftrag hat.

Im Berichtszeitraum stellte sich zudem heraus, dass der demografische Wandel in den kommenden Jahren und Jahrzehnten die Bundesrepublik Deutschland vor große Herausforderungen in gesellschaftlicher wie wirtschaftlicher Hinsicht stellen wird.

Die Bevölkerung wird älter, es fehlen Nachwuchskräfte, die Bevölkerungsdichte im ländlichen Raum sinkt. Dies hat nicht nur für die Sozialsysteme Konsequenzen, sondern auch für die öffentliche Infrastruktur bis zu einer Neuausrichtung der Personalpolitik. Der Umgang mit diesen Herausforderungen wird für die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in Europa und weltweit entscheidend sein. Frühzeitig brachte der dbb daher in die Diskussion um die Modernisierung des öffentlichen Dienstes die Auswirkungen des demografischen Wandels ein: Denn es wird darum gehen, auf einem immer stärker umkämpften Arbeitsmarkt geeigneten Nachwuchs für die unterschiedlichen Aufgaben in der Verwaltung zu gewinnen und gleichzeitig der Situation älter werdender Beschäftigter gerecht zu werden.

Mit dem Programm der Bundesregierung „Vernetzte und transparente Verwaltung“ wurde 2010 ein umfassendes Konzept vorgelegt, das seitdem die Modernisierung der Bundesverwaltung mit Themen wie Personalmanagement, IT-Entwicklung und E-Government prägt. Der dbb begleitet die Umsetzung des Programms mit der Maßgabe, dass die Belange der

Entwicklungen im öffentlichen Dienst nach der Föderalismusreform I

Beschäftigten wie letztlich der Bürger gegenüber technischen Zielen und haushaltsmäßigen Vorgaben angemessen zu berücksichtigen sind, dass Aufgabenzuwächse und -veränderungen einer entsprechenden Personal-ausstattung bedürfen.

Grundsätzlich führt die mit der Föderalismusreform II eingeführte Schuldenbremse zu der Frage, wie die staatliche Handlungsfähigkeit gewahrt werden kann, ohne die wirtschaftliche Stabilität zu gefährden. Nicht zuletzt durch die weltweite Auswirkung der Finanz- und Wirtschaftskrise wurden Reformvorhaben in den vergangenen Jahren erschwert: Sie führte unter anderem zu einer Zunahme der Staatsschulden, die insbesondere den Euroraum betraf.

Entwicklungen im öffentlichen Dienst nach der Föderalismusreform I

Beamtenstatusgesetz

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 31. August 2006 steht dem Bund seit dem 1. September 2006 nicht mehr das Recht zu, das Laufbahnrecht sowie das Besoldungs- und Versorgungsrecht bundes-einheitlich für alle Beamten¹ zu regeln.

Das Bundesbesoldungsgesetz sowie das Beamtenversorgungsgesetz verloren ihre Geltung für die Landes- und Kommunalbeamten; durch den Wegfall des Beamtenrechtsrahmengesetzes entfielen Vorgaben etwa für die Altersgrenzen, die Laufbahnen sowie für die Anerkennung der Laufbahn-befähigung. Der Bund wie die Länder waren in der Folge daher gefordert, ihr Dienstrecht vollständig neu zu regeln.

Bundeseinheitliche Rechtsgrundlagen für Beamte sind, abgesehen von Art. 33 Abs. 5 GG, nur noch im Beamtenstatusgesetz enthalten, um ein Mindestmaß an Kompatibilität zu sichern.

Nach dem neugeschaffenen Artikel 74 Abs. 1 Nr. 27 GG ist der Bund nur noch für das Statusrecht zuständig, das heißt die prägenden Rechte und Pflichten, mit denen die Mobilität von Beamten im Bundesgebiet sichergestellt werden soll. Mit dieser durch die Föderalismusreform gebotenen Veränderung im öffentlichen Dienstrecht wurde der Weg für die gegenwärtig 16 Landesrechte und das Bundesrecht gewiesen.

Der Bund war damit in der Pflicht, einerseits einen statusrechtlichen Rahmen für die Länder (in Form des Beamtenstatusgesetzes) zu verabschieden, andererseits für den eigenen Bereich – und damit nur für die Bundes-beamten – das Dienstrecht zu reformieren.

Der Deutsche Bundestag hatte dazu als Erstes am 13. Dezember 2007 das Beamtenstatusgesetz beschlossen, mit dem einheitlich das Statusrecht für Landes- und Kommunalbeamte geregelt werden sollte. Ausgenommen davon waren Regelungen von Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht.

Die Bundesländer hatten sich dabei von vornherein für eine restriktive Auslegung der ohnehin eng begrenzten Bundeskompetenz ausgesprochen. Aus der Sicht der Bundesleitung war es wichtig, die berufliche Freizügigkeit für Beamte über die Grenzen des Dienstherrn hinaus zu erhalten. Zumindest sollte – als Kern des Statusrechts – nicht nur die Begründung, sondern auch die reguläre Beendigung des Dienstverhältnisses, das heißt die Altersgrenze, im Beamtenstatusgesetz geregelt werden.

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die Verwendung von Paarformen verzichtet. Stattdessen wird die grammatikalisch maskuline Form verallgemeinernd verwendet. Diese Bezeichnung umfasst gleichermaßen weibliche und männliche Personen, die selbstverständlich gleichberechtigt angesprochen sind.



Öffentliche Anhörung vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 19. März 2007. Im Bild links dbb Chef Peter Heesen.

Im Gesetzgebungsverfahren hatte der dbb sich unter anderem dafür eingesetzt, dass die Befähigung für eine Laufbahn beim Bund oder einem Bundesland gegenseitig anerkannt werden sollten, um so einen Dienstherrnwechsel über die Ländergrenzen zu ermöglichen. Auf Vorschlag des dbb wurde in dem Gesetzentwurf ausdrücklich festgelegt, dass hoheitliche Aufgaben durch Beamte wahrzunehmen sind. Ebenso wurde der Forderung des dbb entsprochen, Personalvertretungen grundsätzlich gesetzlich festzuschreiben.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens war aufgrund einer Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Dezember 2006 die Regelung der Versorgungsansprüche strittig: der Bundesrat hatte gefordert, eine Vorschrift zur Verteilung der Versorgungskosten bei einer Versetzung über Landesgrenzen ersatzlos zu streichen; zudem sollte das Beamtenstatusgesetz erst zum 1. Oktober 2008 in Kraft treten, um den Ländern genügend Zeit einzuräumen, landesrechtliche Regelungen entsprechend der geänderten Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen neu zu gestalten.

Die Bundesleitung lehnte die geforderte ersatzlose Streichung ab, da feststehen müsse, dass bei einem Wechsel von einem Dienstherrn zu einem anderen auch der alte Dienstherr an den Versorgungskosten beteiligt werde. Darüber hinaus sah der dbb in der Verschiebung der Regelung zum Inkrafttreten des Gesetzes den Versuch, Regelungen, die für einzelne Bundesländer günstig sind, sofort in Kraft treten zu lassen, während im Übrigen das Beamtenrechtsrahmengesetz weiter gelten sollte. Der Bundesvorsitzende konkretisierte die Kritikpunkte des dbb in einem Schreiben vom 30. Januar 2007 an den damaligen Vorsitzenden des Innenausschusses im Deutschen Bundestag, Sebastian Edathy.

Am 19. März 2007 fand eine öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zu dienstrechtlichen Vorhaben statt, an der der dbb Bundesvorsitzende Peter Heesen als Sachverständiger teilnahm.

Der dbb Bundesvorsitzende bedauerte dabei, dass sich der Gesetzentwurf auf eine äußerst eng verstandene Interpretation der neuen grundgesetzlichen Kompetenzregelung beschränke. Denn nach Auffassung des dbb war die neue konkurrierende Gesetzgebung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG ausdrücklich mit dem Ziel formuliert worden, die länderübergreifende Mobilität der Beamten zu erhalten. Der dbb hatte deutlich gemacht, dass dies für ihn zwangsläufig erfordere, dass neben der Grundkompetenz der Länder für das Laufbahnrecht, die Besoldung und Versorgung auch künftig eine bundesrechtliche Kompetenz für den Kern der statusprägenden Pflichten wie auch der wesentlichen statusprägenden Rechte verbleiben müsse. Hierzu gehörten zumindest einheitliche Verfahren für die Anerkennung der

Laufbahnbefähigungen und zu den allgemeinen und besonderen Altersgrenzen. Für den dbb war es maßgeblich, dass der von Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG vorgegebene Kompetenzrahmen ausgeschöpft werde, um gravierende Wettbewerbsverschiebungen zwischen den Ländern zu verhindern und um dem Ziel der länderübergreifenden Mobilität auch gerecht zu werden. Der dbb befürchtete, dass sich ein verstärkter Personalwettbewerb zwischen den Ländern entwickeln würde und damit wirtschaftlich stärkere Länder qualifizierte Nachwuchskräfte besser an sich binden könnten. Es sei sicher absehbar, dass dieser Wettbewerbsvorteil auch genutzt werde.

Der Innenausschuss schloss sich der Position des dbb nicht an. Das Beamtenstatusgesetz wurde in unveränderter Fassung am 13. Dezember 2007 vom Deutschen Bundestag verabschiedet.

Der Bundesrat stimmte dem Gesetzentwurf nicht zu und rief am 1. Februar 2008 den Vermittlungsausschuss an: Strittig war die Frage der Zuweisung einer Tätigkeit bei Umbildung von Körperschaften; zudem forderte der Bundesrat, dass das Gesetz erst zum 1. April 2009 in Kraft treten sollte. Der Vermittlungsausschuss folgte am 22. April 2008 den Forderungen des Bundesrates, so dass Regelungen zur Zuweisung einer Tätigkeit bei einer anderen Einrichtung und bei landesinternen Umbildungen wieder gestrichen wurden; ebenso folgte der Vermittlungsausschuss der Forderung zum Inkrafttreten des Gesetzes. Der Deutsche Bundestag stimmte dem Vermittlungsvorschlag am 23. April 2008 zu, so dass das Beamtenstatusgesetz zum 1. April 2009 in Kraft treten konnte.

Nach Auffassung der Bundesleitung hatte der Bund seine Aufgabe einer wirklichen Reform nur mangelhaft gelöst und damit eine große Chance vertan. Es war zu befürchten, dass nicht einmal ein Grundmaß an Vergleichbarkeit der verschiedenen Beamtenrechte im Bund und in den 16 Ländern zu gewährleisten sei.

Dienstrechtsneuordnungsgesetz

Nach der Föderalismusreform I galt es, politisch die neu eröffneten föderalen Handlungsspielräume zu nutzen: dies musste nicht zwingend bedeuten, dass jedes Land von Grund auf ein eigenständiges Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht entwickelte. Dem dbb ging es vor allem darum, das Berufsbeamtenrecht an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen und die berufliche Mobilität zwischen dem Bund und den Ländern so weit wie möglich zu sichern.

Die Große Koalition aus CDU und SPD hatte die Messlatte hierzu bereits in ihrem Koalitionsvertrag vom November 2005 hoch gelegt und sich dafür ausgesprochen, für den Bund ein modernes transparentes Beamten-, Besoldungs- und Versorgungsrecht zu schaffen, das

- das Leistungsprinzip auf allen dienstrechtlichen Ebenen fördert,
- die Wettbewerbsfähigkeit und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes stärkt,
- einen flexibleren Personaleinsatz ermöglicht und die Mobilität verbessert,
- Chancen und Perspektiven eröffnet, um Eigenverantwortung, Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter zu stärken,
- die Beamtenversorgung langfristig sichert und die Maßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der Systeme wirkungsgleich in das Versorgungsrecht überträgt,
- zusätzliche aufwendige Bürokratie und Regelungsdichte vermeidet.

Der daraus resultierende Entwurf eines Dienstrechtsneuordnungsgesetzes (DNeuG), der das Bundesbeamtengesetz, das Bundesbesoldungs- und Beamtenversorgungsgesetz novellieren sollte, galt jetzt nur noch für die Bundesbeamten. Der dbb verband mit diesem Konzept die Erwartung, eine echte Reform des öffentlichen Dienstrechts einzuleiten, die unter Umständen Vorbildcharakter für die Länder hätte haben können.

Der von der Bundesregierung am 25. Januar 2007 vorgelegte Gesetzentwurf enthielt unter anderem folgende wesentliche Regelungsschwerpunkte:

1. Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes

Angesichts der sich abzeichnenden Herausforderungen des demografischen Wandels war es wichtig, die Attraktivität des öffentlichen Dienstes zu erhalten und zu verbessern. Zurückgehende Bewerberzahlen deuteten auf den zunehmenden Wettbewerb zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft im Hinblick auf qualifiziertes Personal hin. Es sollten daher die gesetzlichen Grundlagen für die Reform des bestehenden Laufbahnsystems geschaffen werden. Ziel sollte es sein, die Anzahl der Laufbahn zu reduzieren, die Zuordnung von unterschiedlichen Qualifikationen zu den Laufbahnen zu erleichtern und den Verwaltungsaufwand beim Wechsel von Tätigkeiten zu verringern.

2. Förderung des Leistungsprinzips

Die Möglichkeit, Bewerber mit langjähriger geeigneter Berufserfahrung außerhalb des öffentlichen Dienstes in einem höheren Amt als dem Eingangsamts einzustellen, sollte erweitert werden. Für alle Laufbahnen sollten einheitliche Probezeiten von drei Jahren eingeführt und die Anforderung an die Bewährung in der Probezeit erhöht werden.

3. Stärkung der Mobilität

Die Regelungen der Abordnung und Versetzung sollten klarer und für die Praxis besser anwendbar gestaltet werden. Um die Mobilität zwischen Bund und Ländern zu erhalten, sollten die Vorschriften auf die Regelungen des für Länder geltenden Beamtenstatusgesetzes abgestimmt werden.

Der Wechsel zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft sowie von Beamten zu internationalen Organisationen sollte erleichtert werden, um Erfahrungen in die öffentliche Aufgabenwahrnehmung einfließen zu lassen.

4. Maßnahmen im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung

Wie in der gesetzlichen Rentenversicherung sollte das Pensionseintrittsalter der Beamten schrittweise auf 67 angehoben werden. Die Altersteilzeit, insbesondere das so genannte Blockmodell, das zu einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem aktiven Dienst führt, sollte eingeschränkt werden.

Mit dem von der Bundesregierung vorgelegten und am 15. November 2007 in erster Lesung vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Entwurf des DNeuG wurden die Erwartungen des dbb nur teilweise erfüllt. Dies wurde nicht zuletzt dadurch deutlich, dass jede Fortentwicklung des Dienstrechts von vornherein an die Vorbedingung einer strikten Kostenneutralität geknüpft war.

Für die Bundesleitung war ein Kernbereich der Reformkonzeption, die vorsichtige Weiterentwicklung der Leistungselemente, in dem vorgelegten Entwurf völlig entfallen. Dies betraf bei den Leistungselementen beispielhaft die zuvor noch vorgesehene gesetzliche Festlegung eines Vergabebudgets, die jährliche Auskehrpflicht dieses Vergabebudgets als auch die Absichtserklärung hinsichtlich der weiteren Aufstockung des Volumens.

Die Möglichkeit, Bewerber mit langjähriger geeigneter Berufserfahrung außerhalb des öffentlichen Dienstes in einem höheren Amt als dem Eingangsamts einzustellen, sollte erweitert werden. Für alle Laufbahnen sollten einheitliche Probezeiten von drei Jahren eingeführt und die Anforderung an die Bewährung in der Probezeit erhöht werden.

Dienstrechtsneuordnungsgesetz

Es gab damit keine Perspektive, dass sich eine überdurchschnittliche Leistung unmittelbar in der Besoldung widerspiegeln würde.

Der Anspruch, Motivation zu fördern und das Leistungsprinzip zu stärken, wurde mit der Pflicht zur Kostenneutralität im gleichen Zug wieder in Frage gestellt. Diese Einengung, speziell bei den Leistungselementen, war aus Sicht der Bundesleitung nicht nachvollziehbar. Die vom Bundeskabinett, in erster Linie vom Bundesfinanzminister, aufgestellte Vorgabe der „Aufkommensneutralität“, konnte nach dem Grundverständnis des dbb aber in keinem Fall weitere Einsparungen zu Lasten der aktiven Beamten und späteren Versorgungsempfänger legitimieren. Im Verhältnis zu den bereits bestehenden Personalkosteneinsparungen, die auch weiterhin den Haushalt des Bundes spürbar entlasteten, etwa bei der jährlichen Sonderzuwendung, aber auch den anhaltenden pauschalen Stellenkürzungen mit entsprechender Arbeitsverdichtung waren diese weiteren Einsparungen weder sachgerecht noch vermittelbar.

Mit dem DNeuG wurde, wie vom dbb entsprechend den europäischen Vorgaben gefordert, im Dienstrecht von Dienstaltersstufen auf Erfahrungsstufen umgestellt. Die Besoldungsentwicklung darf nicht allein auf das Lebensalter abstellen, da hierin eine unzulässige Benachteiligung wegen des Alters liegt.

Ein wesentliches Ziel der Dienstrechtsreform war eine Flexibilisierung und Modernisierung des Laufbahnrechts. Dazu gehörte nach Auffassung des dbb

- die „Integration“ des Bologna-Prozesses mit neuen Abschlüssen,
- eine leistungsorientierte Öffnung der Laufbahngruppen bis hin zu deren Überwindung und
- die Reduzierung der oft starren laufbahnrechtlichen Vorgaben, um den Personalaustausch innerhalb des öffentlichen Dienstes und zwischen öffentlichem Dienst und Wirtschaft zu fördern.

Der Gesetzentwurf selbst enthielt hierzu jedoch nur einen vagen Rahmen. Wie eine Laufbahnmodernisierung konkret ausgestaltet sein würde, zeigte sich erst später, im Zuge der Novellierung der Bundeslaufbahnverordnung.

Die Bundesleitung bemängelte auch, dass jeder Ansatz fehle, wie die bisher über § 122 Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG), gegebene wechselseitige Anerkennung der Laufbahnbefähigungen durch ein an die neue Kompetenzordnung angepasstes Verfahren gesichert bleiben könne. Gerade von Berufsanfängern, und das auch im öffentlichen Dienst, werde Mobilität erwartet. In zunehmendem Umfang werden Orts- und damit Dienstherrenwechsel auch durch berufliche Veränderungen des Partners bedingt. Verlässliche und berechenbare „Transferregelungen“ fehlten im neuen System jedoch. Während die Abschlüsse in praktisch allen Berufen ganz selbstverständlich bundesweit gelten, drohte im öffentlichen Dienst die Gefahr, dass die laufbahnrechtlichen Qualifikationen nur noch im „eigenen Sprengel“ ohne Wenn und Aber anerkannt würden.

Ein weitgehender Konsens bestand darin, die Durchlässigkeit zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst zu fördern. Mit der verbesserten Anerkennung von in der Privatwirtschaft erworbenen Qualifikationen wurde ein erster Schritt getan, ohne den Weg konsequent fortzusetzen. Ein umgekehrter Wechsel würde zu wirtschaftlich akzeptablen Bedingungen nur möglich sein, wenn die obligatorische Nachversicherung in der Gesetzlichen Rentenversicherung durch eine Regelung zur Mitnahme von Versorgungsansprüchen – bei echtem Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis und unter bestimmten Mindestbedingungen – ersetzt wird. Die Bundesleitung bedauerte, dass die Einführung dieses Instruments von der Bundesregierung ausdrücklich abgelehnt wurde.

Die in der ursprünglichen Version des Gesetzentwurfs noch enthaltene Regelung über die „Verteilung der Versorgungskosten“ war ersatzlos entfallen. Der dbb sah hier mit Unverständnis, dass das Recht auf Mobilität aus wirtschaftlichen Gründen massiv eingeschränkt werden wird: Die Bundesleitung sah eine förmliche Regelung als unverzichtbar an. Eine gesetzliche Regelung über die Verteilung der Versorgungskosten sollte in das Bundesbeamtengesetz wieder aufgenommen – und im Beamtenstatusgesetz beibehalten – werden.

Eine Regelung kam dann erst im Wege eines Staatsvertrages des Bundes und der Länder zustande. Der „Staatsvertrag über die Verteilung der Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrenwechseln“ vom 16. Dezember 2009 trat am 1. Januar 2011 in Kraft.

Ein weiterer zentraler Punkt des Entwurfs war die Anhebung der Altersgrenze auf das 67. Lebensjahr – im Gleichklang mit dem Rentenrecht. Die gleichmäßige Behandlung der Alterssicherungssysteme war nicht zu beanstanden. In der Sache würde die Anhebung der Altersgrenzen um zwei Jahre aber – so der Einwand der Bundesleitung – in der Rente wie in der Beamtenversorgung faktisch in erster Linie wie eine Absenkung der Altersbezüge wirken. Erst recht, da bereits derzeit eine große Zahl der Beschäftigten in der Privatwirtschaft wie im öffentlichen Dienst nicht die gegenwärtigen Altersgrenzen erreicht.

Völlig unverständlich war zudem die parallele Anhebung der besonderen Altersgrenzen für besonders belastende Berufe, etwa im Vollzugsdienst, bei der Bundespolizei, beim Zoll, bei der Feuerwehr oder in Bereichen mit unregelmäßigen Schicht- und Wechseldiensten wie im Fahrdienst der Bahn.



Völlig unverständlich: Die Anhebung des Pensionseintrittsalters für besonders belastete Berufsgruppen, unter anderem auch bei der Feuerwehr.



dbb Chef Peter Heesen (Mitte) bei der Anhörung zum Dienstrechtsneuordnungsgesetz am 7. April 2008 vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages.

Die demografische Entwicklung ändert nichts an den zugrunde liegenden gesundheitlichen Belastungsgrenzen.

Die Bundesleitung setzte sich stattdessen für eine Flexibilisierung des Ruhestandsalters ein sowie für eine Annäherung des tatsächlichen Ruhestandseintrittsalters an die gesetzlichen Altersgrenzen. Sie sprach sich deshalb nachdrücklich dafür aus, die im Gesetz vorgesehenen starren Altersgrenzen durch einen freiwilligen Eintritt in den Ruhestand zu ersetzen. Ein längeres Verbleiben im aktiven Dienst sollte mit Anreizen verbunden werden; hier in erster Linie in Form einer weiteren Erhöhung des zu erreichenden Ruhegehaltsatzes mit jedem weiteren Jahr. (Dokument 1)

Trotz dieser Kritikpunkte erkannte die Bundesleitung an, dass mit diesem Entwurf nach Jahren, in denen beamtenrechtliche Regelungen vorrangig von dem Ziel der Haushaltskonsolidierung geprägt waren, wieder der Versuch unternommen worden war, das Dienstrecht in seinen Strukturen fortzuentwickeln. Der dbb unterstützte dabei auch die Zielrichtung des Entwurfs, die Eigenständigkeit des Beamtenrechts wieder stärker herauszuarbeiten und es systemgerecht weiterzuentwickeln.

In einer Reihe von Punkten wurde den Forderungen des dbb Rechnung getragen:

- Nach kontroverser Diskussion war es gelungen, dass für Beamte, Richter sowie Soldaten weiterhin eine einheitliche Grundgehaltstabelle gelten sollte und damit eine Auseinanderentwicklung zwischen den einzelnen Gruppen vermieden wurde.
- Die Einheitlichkeit von Besoldung und Versorgung blieb als Ausprägung des Lebenszeitprinzips und des Leistungsprinzips erhalten.
- Von der ursprünglich vorgesehenen abgesenkten Eingangsbesoldung war abgesehen und damit dringenden Bedenken des dbb Rechnung getragen worden.
- Positiv zu bewerten war auch die Absicht, in stärkerem Umfang familienfreundliche Rahmenbedingungen herzustellen. Dies galt für die Beibehaltung des Verheiratetenzuschlages wie für die Verbesserung der Situation kinderreicher Familien durch Aufstockung des Kinderzuschlages für Beamte mit drei und mehr Kindern um jeweils 50 Euro.
- Beschlossen wurde schließlich der Einbau der verbleibenden Sonderzuwendung in das Grundgehalt. Dies war ein zentraler Erfolg der Bundesleitung, denn nach der Bundestagswahl 2005 hatte die Bundesregierung

Kürzungen beschlossen: So war unter anderem das ohnehin zuvor gekürzte Weihnachtsgeld halbiert und die wöchentliche Arbeitszeit von 40 auf 41 Wochenstunden erhöht worden. Die Bundesregierung hatte die Absicht, die Sonderzahlung für Beamte und Versorgungsempfänger dauerhaft zu halbieren. Der Bundesleitung war es nach zahlreichen politischen Gesprächen gelungen, die Halbierung der Sonderzahlung bis zum Jahr 2010 zu befristen und damit eine dauerhafte Kürzung zu verhindern. Mit dem Einbau der Sonderzahlung in das Grundgehalt im Rahmen des DNeuG verband der dbb daher die Erwartung, dass bei Wiederaufleben des „ausgesetzten“ Restbetrages im Jahr 2011 auch dieser in die Grundgehaltstabelle integriert würde.

Am 7. April 2008 führte der Innenausschuss des Deutschen Bundestages eine ausführliche Anhörung zum DNeuG durch, an der für den dbb der Bundesvorsitzende als Sachverständiger teilnahm.

Der Bundesvorsitzende unterstrich die Kritik des dbb, wonach der Gesetzesentwurf dem von der Großen Koalition selbst formulierten Ansprüchen an eine umfassend angelegte Reform des öffentlichen Dienstes nicht gerecht werde. Insbesondere die fehlende Fortentwicklung bei den vom dbb geforderten Leistungselementen, das nicht eingelöste Versprechen, die Mobilität zwischen Bund und Ländern zu sichern sowie die unzureichenden Spielräume beim Laufbahnrecht, wurden angemerkt. Das Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes werde so nicht verwirklicht. Insbesondere das Fehlen der wechselseitigen Anerkennung der Laufbahnbefähigung wurde seitens des Bundesvorsitzenden beanstandet: wenn Mobilität auch im öffentlichen Dienst erwartet würde, dann müsse die Voraussetzung dafür geschaffen werden – so die dbb Forderung. Zudem forderte der Bundesvorsitzende erneut, die starren Altersgrenzen durch ein flexibles, auf Anreize setzendes System zu ersetzen und mahnte eine Regelung zur Mitnahme von Versorgungsansprüchen an.

Im Anschluss an die Anhörung gab es zahlreiche weitere Gespräche des Bundesvorsitzenden mit Abgeordneten. Ein Konflikt innerhalb der Koalitionsfraktionen blieb der Umgang mit gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften. Während der dbb sich dafür einsetzte, dass die durch die Rechtsprechung des EuGH geschaffene Rechtslage umgesetzt werden müsse, blieb der ideologisch bedingte Dissens zwischen den Koalitionsfraktionen bestehen.

Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens konnte der dbb einige weitere seiner Forderungen und damit Verbesserungen durchsetzen:

- Die vom dbb geforderte gesetzliche Normierung der Leistungselemente konnte durchgesetzt werden, die eine zweckentsprechende Verwendung sowie eine jährliche Auskehrpflicht vorsahen. Damit konnte letztendlich sichergestellt werden, dass das Leistungsvolumen auch tatsächlich den Beamten zufließt und nicht bei eventuellen Haushaltsengpässen als beliebige Verfügungsmasse dient. Unzureichend blieb aber das Volumen von nur 0,3 Prozent.
- Darüber hinaus gelang es, eine Überkompensation zu Lasten der Versorgungsempfänger bei der Anrechnung externer Studienzeiten zu verhindern. Ebenso wurde geregelt, dass der Dienstherr die Kosten von gesundheitlichen und beruflichen Rehabilitationsmaßnahmen zur Wiederherstellung der Dienstfähigkeit zu tragen hat.

Am 23. November 2008 verabschiedete der Deutsche Bundestag das Dienstrechtsneuordnungsgesetz in zweiter und dritter Lesung.

Der dbb Bundesvorsitzende zeigte sich nach rund vierjährigen Reformbemühungen für ein modernes Dienstrecht auf Bundesebene zufrieden, kündigte aber gleichzeitig an, sich weiter intensiv für die weitere Modernisierung des Beamtenrechts einzusetzen.

Neue laufbahnrechtliche Entwicklungen – Novellierung der Bundeslaufbahnverordnung

Nach Zustimmung des Bundesrates am 18. Dezember 2008 trat das Dienstrechtsneuordnungsgesetz am 12. Februar 2009 in Kraft. Regelungen zu Sonderzahlungen sowie Änderungen weiterer Vorschriften mit Bezug auf Besoldung und Versorgung traten am 1. Juli 2009 in Kraft.

Neue laufbahnrechtliche Entwicklungen – Novellierung der Bundeslaufbahnverordnung

Mit der Föderalismusreform I wurde auch ein An Schub für moderne Strukturen im Laufbahnrecht gegeben, denn mit dem Wegfall der Rahmenkompetenz entfielen auch die im früheren Beamtenrechtsrahmengesetz für Bund und Länder gleichermaßen verbindlichen Laufbahngrundsätze.

Der dbb hatte sich in Grundsatzbeschlüssen des Gewerkschaftstages 2007 für eine Laufbahnreform ausgesprochen: Wesentliche Ziele waren eine größere Durchlässigkeit, eine stärkere Funktionsorientierung, die Förderung lebenslanger beruflicher Qualifikation sowie vor allem eine deutlich stärkere Flexibilität und Familienfreundlichkeit bei Aufstiegsregelungen. So sprach sich der dbb bereits parallel zu den Beratungen des DNeuG und der Neufassung des Bundesbeamtengesetzes für eine Novellierung der Bundeslaufbahnverordnung aus.

Das Bundesministerium des Innern sagte im Folgenden eine Initiative zu, das Laufbahnrecht zu überarbeiten, um das Leistungsprinzip zu stärken und die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zu sichern.

Vor diesem Hintergrund entwickelte der dbb ein eigenes Positionspapier zur Reform des Laufbahnrechts, das der Bundeshauptvorstand in seiner Sitzung vom 9./10. Juni 2008 in Hannover verabschiedete. (Dokument 2)

Das vom dbb entwickelte Konzept beruhte bereits auf dem Entwurf des neugefassten Bundesbeamtengesetzes (BBG). Dabei umfassten die gesetzlichen Vorgaben insbesondere

- die deutliche Reduzierung der Laufbahnen (§ 16 Abs. 1 BBG),
- die Beibehaltung des viergliedrigen Laufbahngruppensystems für neue Abschlüsse und die Öffnung für neue Abschlüsse (§ 17 BBG),
- sowie die Gleichstellung von Regel- und Fachrichtungslaufbahn (§ 17 BBG).

Das Konzept des dbb beinhaltete folgende wesentliche Forderungen:

- sachgerechte Bündelung von Tätigkeitsbereichen und eine deutliche Reduzierung der Zahl der Laufbahnen sowie eine Zusammenfassung der Laufbahnen;
- Verankerung der beruflichen Fort- und Weiterbildung nicht nur als Pflicht, sondern auch als Recht der Beamten;
- Novellierung des Aufstiegsverfahrens, insbesondere:

Ausbildungsaufstieg als regelmäßiges Aufstiegsverfahren,

erweiterte Verzahnungssämter mit einer Spannweite von zwei Ämtern über das Eingangsamt der nächsten Laufbahngruppe hinaus für besondere leistungsfähige Beamte,

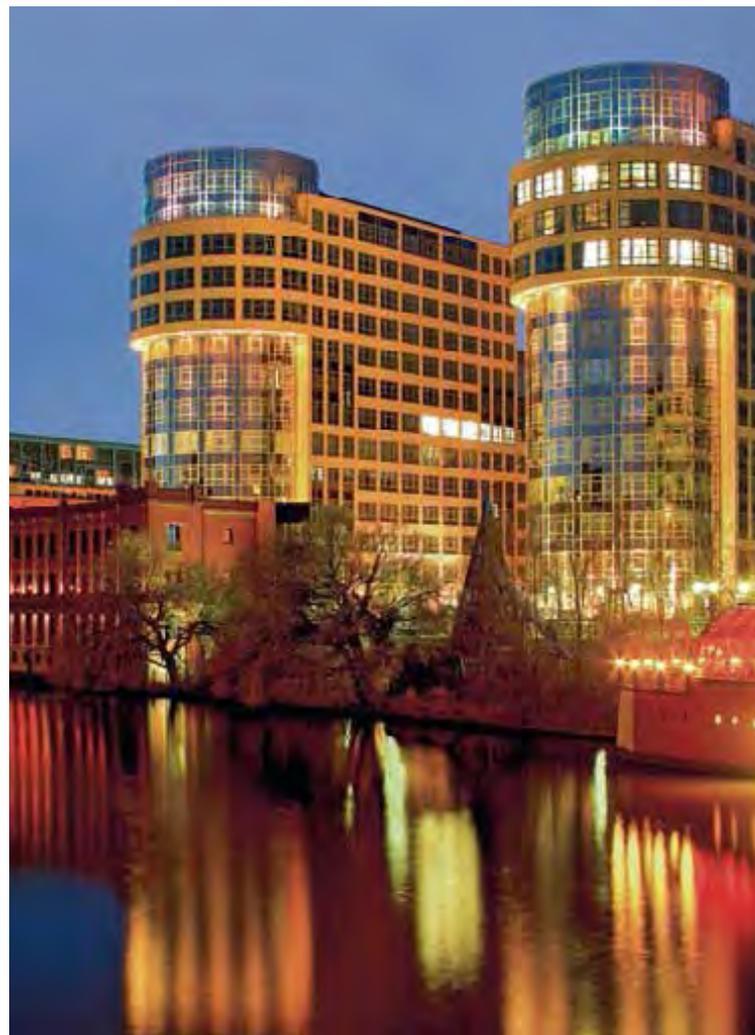
Erwerb von Bachelor- und Masterabschlüssen als Laufbahnvoraussetzungen an den Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung,

Fortentwicklung der Ausbildungs- und Studiengänge durch Flexibilisierung, modulare Gestaltung und unter Einbeziehung neuer, dezentraler Bildungswege,

gleichwertige Verfahren für den technischen Dienst und Sonderlaufbahnen,

- Abschaffung der Altersgrenzen bei Einstellung, Beförderung oder Zulassung zu Aufstiegsverfahren;
- Festhalten an der Ausbildung im nichttechnischen Dienst in einem Beamtenverhältnis auf Widerruf;
- im technischen Dienst Ausbildung an der externen Fachhochschule in einem Beamtenverhältnis auf Widerruf oder Förderung durch Stipendien;
- koordinierte Verfahren sowohl zwischen Bund und Ländern als auch zwischen den Ländern, erforderlichenfalls auch in Form staatsvertraglicher Regelungen, zur Anerkennung der Laufbahnbefähigungen;
- Beibehaltung des bewährten Systems der internen Fachhochschulen mit der Verknüpfung von speziell für die öffentliche Verwaltung angepassten fachwissenschaftlichen Kenntnissen und der Fachpraxis.

Bereits im Sommer 2008 hatte das Bundesministerium des Innern dem dbb einen Entwurf einer Neufassung der Bundeslaufbahnverordnung (BLV)



Das Bundesministerium des Innern in Berlin.



Beteiligungsgespräch im BMI am 6. Januar 2009: Im Bild links Bundesinnenminister Thomas de Maizière mit dbb Chef Peter Heesen.

vorgelegt. Erklärte Ziele dieser Novellierung waren die Stärkung des Leistungsprinzips, die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes, die Förderung eines flexiblen Personaleinsatzes sowie die Mobilität zwischen dem öffentlichen Dienst, Privatwirtschaft und internationalen Organisationen sowie die Verbesserung beruflicher Entwicklungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung von familienpolitischen Aspekten. Das Laufbahnsystem sollte neu geordnet und die Zahl der Laufbahnen reduziert werden.

Am 6. Januar 2009 fand das Beteiligungsgespräch im Bundesministerium des Innern statt.

Der dbb bewertete den Entwurf der BLV in vielen Punkten als Fortschritt gegenüber der bisherigen Rechtslage und erkannte an, dass zwischenzeitlich durch das Bundesministerium des Innern viele Kritikpunkte des dbb an den Vorentwürfen aufgegriffen worden waren. (Dokument 3)

Dies betraf besonders die Ansätze zur Flexibilisierung und familienfreundlicheren Gestaltung von Ausbildung und Laufbahnprüfung durch Module, die Führungskräftequalifizierung, die Pflicht und das Recht zur Qualifizierung/Fortbildung sowie die vorsichtige Öffnung der jeweils höheren Laufbahngruppen für leistungsstarke Beamte. Maßstab für den dbb war, dass die neue BLV im Ergebnis mindestens die gleichen beruflichen Perspektiven bereitstellen sollte wie die bisherige Rechtslage.

In der Neugestaltung des Prüfungsaufstiegs sah der dbb eine seiner Forderungen zum Teil verwirklicht: Damit gab es nun zahlreiche Möglichkeiten, den Aufstieg zu absolvieren. Durch die Flexibilisierung und Modularisierung der Ausbildungsabschnitte war es besser möglich, Familienpflichten zu berücksichtigen.

Entsprechend den Forderungen des dbb, wurde der zunächst gestrichene Praxisaufstieg zunächst bis zum 31. Dezember 2015 beibehalten; eine endgültige Regelung soll nach einer Evaluation bis Anfang 2015 erfolgen.

Der dbb begrüßte vor allem die Regelung des neuen § 27 BLV, der vorsieht, dass besonders leistungsstarke Beamte bis zum zweiten Beförderungsjahr der jeweils höheren Laufbahngruppe befördert werden können. Dies war aus Sicht des dbb ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Jedoch machte der dbb deutlich, dass die neue Regelung nicht dazu führen dürfe, dass eigentlich qualifizierte Bewerber nicht berücksichtigt werden können, weil den personalwirtschaftlichen Verhältnissen in verschiedenen Bereichen der Bundesverwaltung nicht hinreichend Rechnung getragen werde.

Die neue Bundeslaufbahnverordnung wurde am 21. Januar 2009 vom Bundeskabinett verabschiedet und trat zum 1. Februar 2009 in Kraft.

Bundesleistungsbesoldungsverordnung

Im Rahmen der Erörterungen zum DNeuG und der Weiterentwicklung des Besoldungsrechts hatte sich der dbb für eine deutliche Stärkung der Leistungselemente im Besoldungsrecht ausgesprochen.

Daher begrüßte der dbb, dass mit der Neuregelung der §§ 27 und 42a Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) durch Rechtsverordnung Leistungsstufen, Leistungsprämien und Leistungszulagen in einer Regelung zusammengefasst wurden.

Zum 1. Juli 2009 trat die von der Bundesregierung novellierte Bundesleistungsbesoldungsverordnung (BLBV) in Kraft. Die Bundesleitung forderte danach eine Weiterentwicklung der Leistungsbesoldungselemente und insbesondere eine Anhebung des Vergabebudgets. Denn aus der Sicht des dbb musste für alle Beamten ohne Quotierung die Möglichkeit bestehen, bei festgestellten besonderen, herausragenden Leistungen in den Genuss einer Leistungshonorierung zu kommen. Daher kritisierte der dbb, dass mit § 42a BBesG zwar eine Budgetierung, verbunden mit einer Ausgabeverpflichtung vorgesehen war, ein erhöhtes Finanzvolumen für die Leistungselemente jedoch nicht zur Verfügung gestellt wurde.

Mit der BLBV wurden die bereits mit dem Dienstrechtsreformgesetz 1997 eingeführten Besoldungselemente Leistungsprämie, Leistungszulage und Leistungsstufe beibehalten und die Bezugsvoraussetzungen in Einzelheiten verbessert. So wurde der Vergaberahmen so genannte Treueprämien von 150 Prozent auf 250 Prozent erhöht. Darüber hinaus wurde die Vergabemöglichkeit der Leistungsprämie und der Leistungszulage bei Teilzeitbeschäftigten vereinfacht.

Insgesamt wurde mit der Neufassung der BLBV – ungeachtet der genannten Einwände – ein transparentes, nachvollziehbares und geordnetes Leistungsbezahlungsinstrumentarium geschaffen, das das bestehende System ausbaut.

Öffentlicher Dienst im Bund und in den Ländern – eine Zwischenbilanz

Der dbb hatte im Rahmen der Diskussion zur Föderalismusreform I immer vor den Konsequenzen des so genannten „Wettbewerbsföderalismus“ gewarnt. Die Kritik richtete sich dabei nicht gegen Wettbewerb und die Suche nach dem besten Weg, sondern gegen die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, mit denen die Länder antreten mußten. Die Stärke der Wirtschaftskraft wirkt auf die Handlungsfähigkeit zurück, obwohl alle Länder öffentliche Aufgaben zu erfüllen haben und die Bürger überall gleiche Leistungen erwarten.

Der dbb musste im Berichtszeitraum feststellen, dass viele Befürchtungen eingetreten sind: Das mit dem Beamtenstatusgesetz verfolgte Ziel einer Vereinheitlichung und Modernisierung des Statusrechts, um insbesondere die Mobilität der Beamten zwischen unterschiedlichen Dienstherrn und -orten noch zu gewährleisten, wurde vielfach nicht erreicht: Das Besoldungsgefüge hat sich verändert, es gibt keine bundeseinheitliche Altersobergrenzen für Beamte, unregelt ist auch die wechselseitige Anerkennung von Laufbahnabschlüssen.

Die Verteilung der Versorgungskosten bei Wechsel des Dienstherrn wurde erst im Wege einer staatsvertraglichen Regelung im Dezember 2009 gelöst.

Laufbahnrecht in Bund und Ländern seit der Föderalismusreform I

Diese Entwicklung hat in den vergangenen Jahren während des Berichtszeitraums zu folgenden Ergebnissen geführt:

- Einheitliche Strukturen und Einkommensbedingungen gibt es derzeit praktisch nicht mehr. Zwischenzeitlich hat sich im Laufbahnrecht, ebenso aber auch in der Besoldung und Versorgung ein breites Spektrum unterschiedlicher Regelungen in den einzelnen Bundesländern herausgebildet.
- Allein bei den Laufbahngruppen sind zwischen vier und einer einzigen Laufbahngruppe alle Varianten vertreten. Damit ist ein Wechsel von einem Bundesland ins andere oder zum Bund für jeden Beamten mit hohen Hürden und Unsicherheiten belastet.
- Die Möglichkeit, die Besoldung eigenständig zu regeln, hat bereits nach kürzerer Zeit zu einem verstärkten Personalwettbewerb der Länder untereinander geführt. Wirtschaftlich stärkere Länder nutzen ihr Potenzial und schöpfen gerade bei qualifizierten Nachwuchskräften nicht nur den „heimischen Markt“ ab.

Laufbahnrecht in Bund und Ländern seit der Föderalismusreform I

Während der Bund und eine Reihe von Bundesländern, etwa Bayern mit dem Konzept der Leistungslaufbahn, angepasste Reformen des Dienstrechts auf den Weg gebracht haben, haben einige Länder nur den durch die Föderalismusreform und den Erlass des Beamtenstatusgesetzes rechtlich unbedingt erforderlichen Mindestrahmen umgesetzt; weitergehende Dienstrechtsreformen sind jedoch bei Redaktionsschluss in Planung. Hierzu gehören insbesondere Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen.

Die Laufbahngruppen, also der Rahmen, in dem Beamte mit ihrer jeweiligen Vorbildung einsteigen und bis zu dem sie im Grundsatz ohne weitere Ausbildung befördert werden, haben sich weit auseinanderentwickelt:

- Der Bund, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen und Thüringen haben weiterhin vier Laufbahngruppen, entweder in bewusster neuer Entscheidung oder, wie oben erwähnt, mangels weitergehender Dienstrechtsregelung.
- Baden-Württemberg hat drei Laufbahngruppen, wobei der herkömmliche einfache und mittlere Dienst zusammengefasst wurde; gehobener und höherer Dienst bestehen weiter.
- In Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein bestehen (oder sind konkret vorgesehen) nach dem Muster einer Grundvereinbarung der norddeutschen Küstenländer zwei Laufbahngruppen – mit und ohne Hochschulabschluss als Eingangsvoraussetzung. Innerhalb der Laufbahngruppen wird abhängig von der Vor- und Ausbildung wiederum nach Einstiegsämtern unterschieden.
- In Bayern und seit Juni 2012 in Rheinland-Pfalz sind die Laufbahngruppen abgeschafft; stattdessen gibt es nach Vor- und Ausbildung unterschiedliche Einstiegsämter.

Anders als noch unter dem Beamtenrechtsrahmengesetz werden die Laufbahnbefähigungen nicht mehr dienstherrenübergreifend anerkannt. Da sich zudem, wie erwähnt, die Laufbahnstrukturen auseinanderentwickelt haben, ist ein Wechsel des Dienstherren deutlich erschwert worden.

Besoldungs- und Versorgungsrecht in Bund und Ländern seit der Föderalismusreform I

Bis September 2006 erhielten Beamte/Versorgungsempfänger in Bund, Ländern und Gemeinden eine nach bundeseinheitlichen Maßstäben, Berechnungsgrundlagen und Tabellen am verliehenen Amt ausgerichtete Besoldung/Versorgung. Mit den gleichgerichteten Besoldungs- und Versorgungsbedingungen durch Bundesgesetz mit Zustimmung der Länder war es allen Gebietskörperschaften möglich, ausreichend qualifizierte und leistungsorientierte Nachwuchskräfte für sich zu gewinnen, zu halten, auszutauschen und auch im Alter gleichmäßig zu alimentieren. Für Weiterentwicklungen waren im Bundesbesoldungsgesetz a. F. Öffnungsklauseln vorgesehen, die die Länder ermächtigten, eigenständige Regelungen zum Beispiel für das so genannte Weihnachtsgeld, Leistungszulagen, -prämien und -stufen, Anwärteronderzuschläge, Zuschläge bei begrenzter Dienstfähigkeit oder zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit zu treffen.

Zerschlagung der bundeseinheitlichen Besoldung und Versorgung

Die Föderalismusreform I hatte eine Zerschlagung der bundeseinheitlichen Besoldung und Versorgung zur Folge. Bis zum Redaktionsschluss haben der Bund sowie die Länder Baden-Württemberg, der Freistaat Bayern, die Freie und Hansestadt Hamburg, das Land Sachsen-Anhalt sowie der Freistaat Thüringen eine umfassende Neukodifikation des bisherigen im Land geltenden Besoldungsrechts vorgenommen, in welchem jedoch die bewährten Grundsätze des BBesG erhalten bleiben; andere Länder wie Berlin oder Mecklenburg-Vorpommern haben das ehemals bundeseinheitliche Bundesbesoldungsrecht pauschal in Landesrecht überführt und nur einzelne Paragraphen – wie zum Beispiel den Aufbau des Grundgehältes geändert.

Im Versorgungsrecht haben der Bund, das Land Baden-Württemberg, der Freistaat Bayern, die Freie und Hansestadt Hamburg, die Länder Hessen, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein und der Freistaat Thüringen eigene Landesregelungen getroffen, die jedoch mit einzelnen landesgesetzlichen Änderungen/Ergänzungen im Wesentlichen dem bundeseinheitlichen BeamtenVG 2006 entsprechen.

Reföderalisierung hat zu der befürchteten Zersplitterung, Intransparenz und Bürokratisierung geführt.

Die Übertragung der Gesetzeskompetenz für das Besoldungs- und Versorgungsrecht auf den Bund und die Länder hat zu einer starken Zersplitterung mit erheblichen Besoldungs- und Versorgungsdifferenzen zwischen den Dienstherren geführt. So wurden aus ehemals knapp 100 Paragraphen des alten Bundesbesoldungsgesetzes inzwischen mit den entsprechenden Anhängen über 1 800 Festlegungen in Bund und Ländern. Von klaren, transparenten, nachvollziehbaren und gleichmäßigen Besoldungs- und Versorgungsbedingungen bei gleichem Amt, gleicher Funktion, gleicher Leistung, gleicher Erfahrung, gleicher Dienstzeit kann bereits heute nicht mehr gesprochen werden. Die deutlichen Besoldungsunterschiede zwischen den Dienstherren haben dazu geführt, dass zur „Herstellung der Konkurrenzfähigkeit“ im Bund und zum Beispiel im Land Sachsen-Anhalt Ausgleichsprämien angeboten werden, sofern die Besoldung insgesamt ein niedrigeres Niveau aufweist als dasjenige, aus dem der wechselwillige Beamte kommt.

Die behaupteten positiven Wirkungen eines Wettbewerbs-Föderalismus sind ausgeblieben.

Trotz der inzwischen vergangenen Zeit von fast sieben Jahren haben nicht alle Bundesländer sachgerechte Weiterentwicklungen oder Neukonzeptionen

Die Übertragung der Gesetzeskompetenz für das Besoldungs- und Versorgungsrecht auf den Bund und die Länder hat zu einer starken Zersplitterung mit erheblichen Besoldungs- und Versorgungsdifferenzen zwischen den Dienstherren geführt.



Warnstreiks, Demos und Aktionen begleiteten die Einkommensrunden und trugen zu erfolgreichen Abschlüssen bei.

vorgenommen. Viele Bundesländer haben das BBesG a. F./BeamtVG a. F. im Wesentlichen übernommen und nur einzelne Paragraphen – so zum Beispiel zur Umsetzung von Rechtsprechung – angepasst und das Bundesrecht in Landesrecht überführt.

Die Ausübung der neuen Gesetzgebungskompetenz umfasste zunächst den Besoldungsbereich und dort Einmalzahlungs- und Anpassungsgesetze und bewirkte im Bereich der linearen Anpassungen eine weitgehende Abkoppelung der Beamten von der allgemeinen finanziellen und wirtschaftlichen Entwicklung – verbunden mit deutlichen Besoldungsdifferenzen zwischen den einzelnen Dienstherren. 2010/2011/2012 hat die Dynamik der Veränderungen erheblich zugenommen. So beträgt die Besoldungsdifferenz bis zu zwölf Prozent.

Insgesamt ist festzustellen, dass die bisherige – und absehbar weitere – Ausübung der Gestaltungsmacht mit Reduzierungen des Besoldungs- und Versorgungsniveaus und Einsparungen zu Lasten der Beamten/Versorgungsempfänger verbunden sind/sein werden und sachgerechte, transparente Neu- und Weiterentwicklungen überlagern.

Einkommensentwicklung 2008/2009

Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen im Bund in den Jahren 2008/2009

Der Tarifabschluss vom 31. März 2008 für die Angestellten des Bundes und der Kommunen sah zum 1. Januar 2008 einen Sockelbetrag von 50 Euro sowie eine lineare Anpassung von 3,1 Prozent und zum 1. Januar 2009 um weitere 2,8 Prozent sowie eine Einmalzahlung in Höhe von 225 Euro vor. Dieses Tarifergebnis belegte, dass für den öffentlichen Dienst nach Jahren der Entbehrung bei der Einkommensentwicklung eine Trendwende erkennbar war.

Unmittelbar nach Abschluss der Verhandlungen forderte der dbb Bundesvorsitzende eine zeit- und wirkungsgleiche Übertragung des Ergebnisses auf die Beamten, Soldaten, Richter und Versorgungsempfänger und machte diese Forderung auch gegenüber Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel sowie Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble deutlich. Darüber hinaus führte

der Bundesvorsitzende mit den Spitzen der Koalitionsfraktionen zahlreiche Einzelgespräche und unterstrich, dass die inhaltsgleiche Übertragung aus zweierlei Gründen geboten war: zum einen aufgrund der den Beamten und Versorgungsempfängern in der Vergangenheit zusätzlich auferlegten Sparmaßnahmen, zum anderen angesichts der Tatsache, dass auch nach diesem Tarifabschluss der wöchentliche Arbeitsumfang der Beamten mit regulär 41 Wochenstunden weiterhin höher als der der Arbeitnehmer liege.

Das Bundesministerium des Innern legte am 25. April 2008 den Entwurf eines Bundesbesoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2008/2009 (BBVAnpG) vor, mit dem die Besoldung und Versorgung nach folgender Maßgabe angepasst werden sollte:

- Erhöhung der Grundgehaltstabelle ab 1. Januar 2008 um einen Sockelbetrag von 50 Euro,
- Erhöhung der Grundgehaltssätze durch lineare Anpassung zum 1. April 2008 in Höhe von 3,1 Prozent,
- Erhöhung der Grundgehaltstabelle durch lineare Anpassung zum 1. Januar 2009 in Höhe von 2,8 Prozent.

Zusätzlich zu den linearen Anpassungen sollten alle Empfänger von Dienstbezügen im Jahr 2009 eine einmalige Zahlung von 225 Euro erhalten. Versorgungsempfänger sollten von der Einmalzahlung ausgeschlossen werden.

Zugleich war die vollständige Angleichung der Besoldung Ost an West für alle Besoldungsgruppen ab dem 1. April 2008 vorgesehen.

Der dbb kritisierte den vorgelegten Gesetzentwurf, weil es sich nicht um eine zeitgleiche Übertragung des Tarifergebnisses handelte. Die zeitliche Verzögerung der Anpassung 2008 um drei Monate und die Streichung der Einmalzahlung für Versorgungsempfänger waren inkonsequent und sachlich nicht zu rechtfertigen.

Die Kritik, die die Bundesleitung in zahlreichen politischen Gesprächen an dem Gesetzentwurf übte, zeigte Wirkung: Im Rahmen des Beteiligungsgesprächs, das am 5. Mai 2008 im Bundesministerium des Innern stattfand, erfuhr der nunmehr als Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD einzubringende Entwurf des BBVAnpG folgende Verbesserungen:

Föderalismusreform II

- Die lineare Anpassung für 2008 um 3,1 Prozent sollte bereits ab 1. Januar 2008 statt zum 1. April 2008 wirksam werden.
- Die ergänzende Einmalzahlung in 2009 von 225 Euro galt für aktive Beamte wie für Versorgungsempfänger.

Der dbb Bundesvorsitzende bezeichnete dieses Ergebnis als „außerordentlich gute Lösung“. Zugleich hob er hervor, dass mit der Ost-West-Angleichung eine vom dbb seit langem formulierte Forderung nach Gleichbehandlung der Beamten in Ost und West vollzogen wurde. Damit war auf Bundesebene die Teilung Deutschlands in der Bezahlung zwischen Ost und West endgültig überwunden.

Das BBVAnpG 2008/2009 wurde vom Deutschen Bundestag am 29. Mai 2008 beschlossen. „Die Abgeordneten haben Wort gehalten und Vertrauen zurückgewonnen“ äußerte der Bundesvorsitzende zur Entscheidung des Bundestages und verdeutlichte, dass der Bundestag mit dieser Entscheidung erstmals seit 1998 das Tarifiergebnis „eins zu eins“ auf die Beamten übertragen und auf alle Abschlüsse und Verzögerungen verzichtet habe.

Föderalismusreform II

Nach der Umsetzung der ersten Stufe der Föderalismusreform mit der Änderung des Grundgesetzes zum 1. September 2006 bestand politisch auf Seiten des Bundes und der Länder Einigkeit, in einer weiteren Stufe die Finanzbeziehungen zwischen Bund und den Ländern neu zu regeln. Damit sollten diese an die veränderten Rahmenbedingungen für die Wachstums- und Beschäftigungspolitik angepasst werden. Darüber hinaus sollte sich eine Föderalismusreform II mit Themen zur Effizienzsteigerung und zur Entflechtung von Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung befassen.

Am 15. Dezember 2006 hatte der Deutsche Bundestag auf Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, der SPD und der FDP die Konstituierung der Föderalismusreformkommission II beschlossen, die dann unter dem Vorsitz des damaligen Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Günter Oettinger, für die Länderseite und dem Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Dr. Peter Struck, für den Bund von 2007 bis 2009 ein Maßnahmenpaket erarbeitete.

In diesem Zusammenhang ging es auch um Überlegungen zur verstärkten körperschaftsübergreifenden Zusammenarbeit und zur ebenenübergreifenden Bündelung von Verwaltungsaufgaben.

Insbesondere dieses Thema war zu Beginn des Jahres 2008 von großer politischer Bedeutung. Denn das Bundesverfassungsgericht hatte mit Urteil vom 20. Dezember 2007 entschieden, dass der Regelfall des SGB II Vollzugs in den gemeinsam von der Bundesagentur für Arbeit und den kommunalen Trägern gebildeten Arbeitsgemeinschaften (ARGE) nicht mit der Verfassung vereinbar sei.

In den Arbeitsgemeinschaften waren die Hilfen der Bundesagentur für Arbeit – das ursprüngliche Arbeitslosengeld II – und die kommunalen Unterstützungsleistungen für Langzeitarbeitslose an einer Stelle gebündelt worden. Der dbb hatte die „Hilfe aus einer Hand“ stets ausdrücklich befürwortet. Das Bundesverfassungsgericht sah in dieser Zusammenarbeit jedoch eine unzulässige Mischverwaltung.

Damit war die Möglichkeit, zu einer ebenenübergreifenden Zusammenarbeit verschiedener Behörden zu kommen, erschwert worden, da das Urteil den vom bloßen politischen Willen zur Kooperation getragenen Weg versperrt hat. Im Rahmen der Erörterungen zur Föderalismusreform II trat die Bundesleitung die Auffassung, dass der Staat und seine Verwaltung zunehmend mit der Frage konfrontiert würden, staatliche Heraus-

forderungen nicht zwingend an Landesgrenzen „Halt machen“ und daher eine stärkere Zusammenarbeit von kommunalen Trägern, den Ländern und dem Bund erfordern.

Diesen Gedanken aufgreifend wandte sich der Bundesvorsitzende mit Schreiben vom 16. April 2008 an die Vorsitzenden der Föderalismuskommission, Dr. Peter Struck und Günter Oettinger, und machte deutlich, dass sachlich sinnvolle und auch gewollte Kooperationsmodelle wie im Bereich des SGB-II-Vollzugs nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ohne eine Änderung des Grundgesetzes zum Scheitern verurteilt seien.

Zugleich unterbreitete die Bundesleitung einen Vorschlag für eine Verfassungsänderung, der in Ergänzung zu den Art. 83 ff. GG eine ebenenübergreifende Zusammenarbeit vorsah: Das Anliegen des dbb wurde in die Beratungen der Föderalismuskommission eingebracht, und verschiedene Gespräche mit der Bundesleitung schlossen sich an. So fand unter anderem am 30. Mai 2008 im Rahmen der Klausursitzung der Bundesleitung in Potsdam ein Gespräch mit dem Bundestagsabgeordneten Volker Kröning, Obmann der SPD-Fraktion für Fragen zur Föderalismusreform II, statt.

Im Rahmen der politischen Erörterungen zur Föderalismusreform II wurde intensiv diskutiert, ob die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nur durch eine Verfassungsänderung umgesetzt werden könnten. Teilweise wurden stattdessen freiwillige Kooperationen befürwortet. Für den dbb konnte dagegen nur eine neue verfassungsrechtliche Basis Rechtssicherheit und Verlässlichkeit schaffen.

Schließlich gelang es, wenn auch nicht mehr im Rahmen der Föderalismusreform, einen zwischen Bund und Ländern abgestimmten Kompromissvorschlag zu erarbeiten, der nach anfänglicher Ablehnung durch die CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Sommer 2009 Zustimmung fand. Als Ergebnis der Föderalismusreform II wurde ein neuer Artikel 91e in das Grundgesetz eingefügt, der allerdings nur auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssuchende eine Kooperation von Bund, Ländern und Gemeinden ermöglichte.

Schuldengrenze im Grundgesetz

Das Kernproblem bezüglich der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen war die Einführung einer wirksamen Schuldengrenze. Ein zu Beginn des Jahres 2009 von der Kommission gefundener Kompromiss sah die schrittweise Rückführung der Neuverschuldung im Bund und in den Ländern vor.

Grundsätzlich sollten danach die Haushalte von Bund und Ländern ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden. Ausnahmen vom Kreditaufnahmeverbot wurden eingeschränkt zugelassen:

- bei der Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern zur Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden Konjunktorentwicklung;
- für Bund und Länder in Fällen von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen;
- für den Haushalt des Bundes blieb es gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 4 GG noch zulässig, Kredite bis zur Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts jährlich in Anspruch zu nehmen.

Die Änderung des Grundgesetzes in den Artikeln 109, 109c sowie 115 sah die Einführung einer Schuldenbremse mit umfangreichen Detailregelungen im Bund und in den Ländern vor. Nach Art. 143d Abs. 1 GG war die erstmalige Anwendung der Neuregelungen für das Haushaltsjahr 2011, die

Einhaltung der Vorgabe des ausgeglichenen Haushalts für den Bund ab dem Jahr 2016 zwingend und für die Länder ab dem Jahr 2020 vorgesehen.

Die Föderalismuskommission II schloss am 5. März 2009 schließlich ihre Beratungen ab. Die von der Kommission in einem umfangreichen Paket vorgeschlagenen Rechtsänderungen wurden vom Deutschen Bundestag am 29. Mai 2009 verabschiedet, der Bundesrat stimmte am 12. Juni 2009 zu. Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes trat am 1. August 2009, das Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform trat im Wesentlichen am 18. August 2009 in Kraft.

Der dbb erkannte an, dass zukünftige Generationen nicht übermäßig belastet werden dürften, hielt jedoch die engen Grenzen der Schuldenbremse insbesondere im Hinblick auf die Länder für nicht zielführend. Ohne weitere Maßnahmen seien, so die Bundesleitung, notwendige Zukunftsinvestitionen in Bildung, Infrastruktur und Ausgaben gefährdet, die für das Funktionieren des Staates unerlässlich sind.

Bei dieser Entwicklung befürchtete der dbb vor allem, dass die in einigen Ländern als Verfassungsrecht zu schaffenden Umsetzungsregelungen künftig der Politik – insbesondere den Länderparlamenten – notwendige politische Gestaltungsspielräume nehmen würden. Für die Bundesleitung war vorhersehbar, dass sich dies massiv auf die Situation des öffentlichen Dienstes auswirken würde und dass dieser seine übertragenen Aufgaben nicht mehr in gleicher Weise wahrnehmen können. Vor allem werde die Gewinnung qualifizierten Nachwuchses erschwert. Aus diesen Befürchtungen heraus wandte sich der Bundesvorsitzende in einem gemeinsamen Schreiben mit dem Vorsitzenden von ver.di, Frank Bsirske, am 18. Mai 2009 an die Präsidenten der Landtage in allen Bundesländern. In dem Schreiben hieß es unter anderem:

„... Faktisch wird damit den Ländern jegliche Möglichkeit genommen, auf politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen zu reagieren. Dabei belegt die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise, dass niemand von uns weiß, welche großen Herausforderungen z. B. bei der Bildung oder der inneren und äußeren Sicherheit auf die Politik künftig zukommen. Für den Bund gilt das neben innenpolitischen Problemen auch für europäische und internationale Herausforderungen ...“
(Dokument 4)

Bundestagswahl 2009 – neue Herausforderungen

Unmittelbar vor der Bundestagswahl im September 2009 fand auf Einladung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel am 14. September 2009 ein Spitzengespräch im Bundeskanzleramt statt, an dem der dbb Bundesvorsitzende und der stellvertretende Bundesvorsitzende Heinz Ossenkamp teilnahmen.

In dem Gespräch ging es um die Personalsituation sowie den demografischen Wandel und die daraus resultierende Problematik der Nachwuchsgewinnung. Hinsichtlich der Definition von zukünftigen Aufgaben machte der Bundesvorsitzende deutlich, dass vor allem bei der Nachwuchsgewinnung Handlungsbedarf bestünde und in der Bundesverwaltung in den kommenden Jahren mehr für einen qualifizierten Nachwuchs getan werden müsse. Der dbb Bundesvorsitzende war sich in dieser Frage einig mit der Bundeskanzlerin, und es wurde vereinbart, in der Folge gemeinsame Konzepte zu entwickeln.

Im Vorfeld der Bundestagswahl 2009 hatte die Bundesleitung so genannte Wahlprüfsteine zu gewerkschaftspolitischen Themen an die Spitzenkandidaten der im Bundestag vertretenen Parteien verschickt. Die Parteien



Spitzengespräch im Bundeskanzleramt am 14. September 2009. Im Bild von links dbb Vize Heinz Ossenkamp, Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel und dbb Chef Peter Heesen.

wurden darin zu ihren Positionen zur Entwicklung des öffentlichen Dienstes, zu den Herausforderungen des demografischen Wandels sowie zu den Folgen der Föderalismusreform I gefragt.

Die Wahl zum 17. Deutschen Bundestag fand am 27. September 2009 statt und führte zu einer Regierungsbildung aus CDU/CSU und FDP. Nach internen Verhandlungen verständigten sich die Koalitionsspitzen am 24. Oktober 2009 auf einen Koalitionsvertrag, und am 28. Oktober 2009 wurde Dr. Angela Merkel erneut zur Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland gewählt.

Die Koalitionsvereinbarung formulierte im Kapitel „Freiheit und Sicherheit durch Bürgerrechte und starken Staat“ folgende Ziele für den öffentlichen Dienst:

„Der öffentliche Dienst hat für die Funktionsfähigkeit und Leistungsfähigkeit des Staates eine Schlüsselfunktion. Wesentlicher Garant dieser Aufgabenerfüllung ist das Berufsbeamtentum. Wir werden das Beamtenrecht entsprechend dem Verfassungsgebot fortentwickeln und an veränderte Rahmenbedingungen anpassen.“

Wir werden zudem ein Konzept zur langfristigen Anpassung der Personalstrukturen im Bund an die demographisch bedingten Veränderungen vorlegen. Dazu gehören angesichts der zu erwartenden Folgen des demographischen Wandels auch Maßnahmen zur Berücksichtigung der besonderen Belange älterer Beschäftigter, z. B. durch eine Flexibilisierung des Ruhestandseintritts, und der Erhalt der Konkurrenzfähigkeit im Hinblick auf den Wettbewerb des Bundes mit anderen Dienstherren und der Wirtschaft um Nachwuchskräfte. Hierzu erforderlich sind attraktive Beschäftigungsbedingungen einschließlich der Möglichkeit zu regional-, arbeitsmarkt- und aufgabenbezogenen Differenzierungen ...

Die Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Beschäftigungsbedingungen der Beamtinnen und Beamten in Bund und Ländern werden wir mit dem Ziel im Auge behalten, ein zu starkes Auseinanderfallen zu verhindern ...“

Der Koalitionsvertrag enthielt bei allen Themen auch die Kernaussage, dass „alle Maßnahmen unter Finanzierungsvorbehalt“ stünden. Die von der neuen

Einkommensrunde 2010/2011

Koalition verabredeten Steuererleichterungen einerseits und Sparvorgaben zur Sanierung der öffentlichen Haushalte andererseits stellten aus der Sicht des dbb eine Situation dar, die nicht ohne Auswirkungen auf den öffentlichen Dienst bleiben würde. Dieses Spannungsverhältnis sowie alle aktuellen Fragen zum öffentlichen Dienst verdeutlichte der dbb Bundesvorsitzende in einem ersten Gespräch mit dem neuen Bundesinnenminister Dr. Thomas de Maizière.

Einkommensrunde 2010/2011

Die angespannte wirtschafts- und finanzpolitische Lage beeinflusste auch die folgenden Tarifverhandlungen für die Beschäftigten des Bundes und der Kommunen in der Einkommensrunde 2010/2011. Nachdem sich die Fronten im Verlauf der Verhandlungsrunden immer mehr verhärtet hatten, konnten die angerufenen Schlichter Herbert Schmalstieg und Georg Milbradt mit ihren Vorschlägen den Verhandlungen zum Durchbruch verhelfen: Am 27. Februar 2010 wurden die Tarifverhandlungen nach mehr als vier Wochen zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht.

Der Abschluss sah unter anderem vor, dass die Tabellenentgelte rückwirkend zum 1. Januar 2010 um 1,2 Prozent erhöht werden sollten. Zum 1. Januar 2011 sollte eine weitere Erhöhung um 0,6 Prozent sowie zum 1. August 2011 um nochmals 0,5 Prozent erfolgen. Als soziale Komponente erhielten die Beschäftigten im Januar 2011 eine Sonderzahlung in Höhe von 240 Euro. Die Auszubildenden und Praktikanten erhielten zum selben Zeitpunkt eine Sonderzahlung in Höhe von 50 Euro.

Die Bundesregierung signalisierte nach dem Tarifergebnis, die Dienst- und Versorgungsbezüge für die Beamten, Soldaten, Richter und Versorgungsempfänger des Bundes zeit- und inhaltsgleich anzupassen und legte Ende März 2010 einen entsprechenden Gesetzentwurf vor.

Der Entwurf eines Bundesbesoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2010/2011 (BBVAnpG 2010/2011) sah folgende Anpassungen vor:

- Erhöhung der Grundgehaltssätze durch lineare Anpassung zum 1. Januar 2010 in Höhe von 1,2 Prozent,
- Erhöhung der Grundgehaltssätze durch lineare Anpassung zum 1. Januar 2011 in Höhe von 0,6 Prozent,
- zum 1. August 2011 um 0,3 Prozent.

Zusätzlich zu den linearen Anpassungen sollten alle Empfänger von Dienstbezügen im Jahr 2011 eine einmalige Zahlung in Höhe von 240 Euro erhalten.

Die Bezüge der Anwärter des Bundes sollten entsprechend den Anpassungen für die Empfänger von Dienstbezügen erhöht werden; zudem war eine einmalige Zahlung in Höhe von 50 Euro vorgesehen.

Am 23. April 2010 fand im Bundesministerium des Innern das Beteiligungsgespräch statt, in dem der dbb anerkannte, dass der Gesetzentwurf fast durchgehend für den Beamtenbereich Regelungen vorsah, die dem erzielten Tarifabschluss entsprachen. Dies betraf die zentralen Elemente der Linearanpassungen, der Einmalzahlung für aktive Beamte, die Regelungen zur Altersteilzeit sowie die Einführung einer flexiblen Arbeitszeitregelung. Damit wurde an dem bewährten System des Gleichklangs der Entwicklung der zentralen Arbeits- und Dienstbedingungen festgehalten und gewährleistet, dass alle Beschäftigtengruppen an der allgemeinen finanziellen und wirtschaftlichen Entwicklung in gleicher Weise teilhaben würden.

Der dbb bedauerte jedoch, dass der Gesetzentwurf Anwärter nicht deutlich besser stelle. Die beabsichtigte Einmalzahlung von 50 Euro war keine deutlich spürbare Verbesserung der finanziellen Situation der Anwärter.

Darüber hinaus forderte der dbb, dass die Versorgungsempfänger aus Gründen des Gleichklangs in die Einmalzahlung einzubeziehen seien. Es war nicht vermittelbar, dass die Versorgungsempfänger trotz der in den Jahren zuvor erbrachten Beiträge zur Sanierung der öffentlichen Haushalte von der Einmalzahlung ausgeschlossen werden sollten.

Nach dem Beschluss des Bundeskabinetts am 3. Mai 2011 zu dem Gesetzentwurf befasste sich der Innenausschuss des Deutschen Bundestages in seiner Sitzung vom 7. Juli 2010 mit dem Gesetzentwurf und beschloss, hierzu nach der parlamentarischen Sommerpause 2010 eine Anhörung durchzuführen.

Ursächlich für die für den dbb unerwartete Nichtverabschiedung des Gesetzes waren die Kontroversen der Parteien zu den von der Bundesregierung getroffenen Beschlüssen zur Haushaltskonsolidierung.

Drastische Sparmaßnahmen der Bundesregierung

Die Bundesregierung hatte bei ihrer Kabinettsklausur am 6. und 7. Juni 2010 ein Sparpaket beschlossen, mit dem bis zum Jahr 2014 eine Summe von 80 Milliarden Euro eingespart werden sollte. Mit diesem Konzept sollte den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise begegnet und den Vorgaben der neu in das Grundgesetz eingefügten „Schuldenbremse“ und der Defizitgrenze des EU-Stabilitäts- und Wachstumspaktes Rechnung getragen werden.

Das Sparpaket der Bundesregierung unter dem Titel „Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken – acht Punkte für solide Finanzen, neues Wachstum und Beschäftigung und Vorfahrt für Bildung“ beinhaltete eine Liste von Maßnahmen, die sich vor allem in Eingriffen in das Sozialsystem, dem Umbau der Bundeswehr und in Kürzungen für den öffentlichen Dienst des Bundes niederschlagen sollten.

So wurde die für 2011 bereits beschlossene und schon in „tabellenform gegossene“ Rücknahme der Kürzung des Weihnachtsgeldes gestrichen und zugleich angekündigt, bis zum Jahr 2014 rund 10 000 Stellen in der Bundesverwaltung abzubauen.

Der dbb hat immer für eine Politik gestanden, die sich nicht an Wunschkonstruktionen, sondern an Realitäten orientiert: So hatte sich der dbb zu Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise dazu bekannt, dass diese Situation für die Bundesrepublik Deutschland eine große Herausforderung sei und entsprechende Opfer und Zugeständnisse erfordere. Diese müssten jedoch von allen Teilen der Gesellschaft erbracht werden, sozial gerecht und sachlich sinnvoll sein. Die Entscheidung der Bundesregierung hielt der dbb daher für fatal und warnte vor den Auswirkungen. Anlässlich der Sitzung des Bundeshauptvorstands am 7./8. Juni 2010 in Rostock kritisierte der dbb Bundesvorsitzende die Bundesregierung nachdrücklich: „Wer da jetzt noch weiter kürzt, legt unmittelbar Hand an die Funktionsfähigkeit des Staates.“

Der Sparbeschluss stand nach Auffassung des dbb in keinem Verhältnis zu den vom öffentlichen Dienst bereits erbrachten Einsparungen – die Bundesverwaltung hatte in Sachen Haushaltskonsolidierung ihre Hausaufgaben längst erbracht: Seit 1991 war nahezu ein Drittel der Stellen abgebaut worden, gleichzeitig sank der Personalausgabenanteil am Gesamthaushalt des Bundes immer weiter und lag im Jahr 2010 bei rund 8,4 Prozent und damit am untersten Rand im europäischen Vergleich.

Für den dbb war die Entscheidung der Bundesregierung umso unverständlicher, als noch im Jahr 2009 der damalige Bundesfinanzminister Peer Steinbrück eingeräumt hatte, dass der dauernde Personalabbau der vergangenen Jahre

Der dbb hat immer für eine Politik gestanden, die sich nicht an Wunschkonstruktionen, sondern an Realitäten orientiert: So hatte sich der dbb zu Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise dazu bekannt, dass diese Situation für die Bundesrepublik Deutschland eine große Herausforderung sei und entsprechende Opfer und Zugeständnisse erfordere.

die Grenzen der Belastbarkeit – und des für die Aufgabenerfüllung noch Sinnvollen – überschritten habe.

Der dbb wies in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass die heutige Personalstruktur eine deutliche Überalterung ausweise und in den nächsten zehn Jahren im Bund rund 70 000 Beschäftigte in den Ruhestand treten würden. Zudem war erkennbar, dass dem Bund bereits zu diesem Zeitpunkt in verschiedenen Bereichen (zum Beispiel IT) qualifizierter Nachwuchs fehlte. Darüber hinaus mahnte der dbb an, dass dem Staatshaushalt beispielsweise jährlich hunderte Millionen Euro entgingen, da die Kontroll- und Vollstreckungsbehörden des Zolls unterbesetzt seien.

Völliges Unverständnis äußerte die Bundesleitung zu dem erneuten Eingriff in das Weihnachtsgeld, dessen Wiedergewährung der Bundestag bereits beschlossen hatte. Sie bewertete dies als einen groben Vertrauensbruch. Denn die Halbierung des Weihnachtsgeldes im Jahr 2005 war von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel und dem damaligen Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble ausdrücklich als eine auf fünf Jahre begrenzte Maßnahme zur Haushaltskonsolidierung durchgeführt worden. Der dbb reklamierte, dass Bundesregierung und Parlament mit der Rücknahme der Kürzung zum 1. Januar 2011 im Wort stünden.

Mit vielen Aktionen und Pressekampagnen machte der dbb in der Folgezeit auf die Auswirkungen der Entscheidung der Bundesregierung aufmerksam und setzte alles daran, diese Fehlentscheidung rückgängig zu machen.

Den dbb Mitgliedern wurden so genannte E-Cards an die Hand gegeben, mit denen der Protest gegen die Sparmaßnahmen an die örtlichen Bundestagsabgeordneten herangetragen wurde.

So führte der Bundesvorsitzende unter anderem am 20. Juli 2010 ein Gespräch mit Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, in dem er der Bundeskanzlerin gegenüber deutlich machte, dass die bis dahin geltende Regelung bezüglich des Weihnachtsgeldes das Äußerste gewesen sei, was der dbb akzeptieren könne. In den Augen vieler Beamter gravierender war jedoch der Eindruck, dass die Politik in ihren Zusagen nicht mehr verlässlich sei.

Der Sparbeschluss der Bundesregierung wirkte sich auch auf das zu verabschiedende Gesetz über die Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen im Bund 2010/2011 (BBVAnpG 2010/2011) aus: Im Rahmen einer Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 27. September 2010 war neben dem ursprünglichen Entwurf eines Bundesbesoldungs-

und versorgungsanpassungsgesetzes 2010/2011 der Änderungsantrag der Regierungsfractionen (Drs 17/(4) 68), der die Verlängerung der ursprünglich bis zum 31. Dezember 2010 befristeten Kürzung der Sonderzahlung für Beamte und Versorgungsempfänger des Bundes bis zum 31. Dezember 2014 vorsah, Gegenstand der Beratungen.

Die Kritik des dbb hatte damit zumindest insofern Wirkung gezeigt, als die zugesagte Wiedereinführung der Sonderzahlung jetzt nicht mehr völlig gestrichen, sondern bis Ende 2014 verschoben worden war. Es bestanden aber große Zweifel, ob die Bundesregierung diese Zusage halten würde.

Während die geplante Anhebung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge vom dbb begrüßt wurden – die Übernahme des Tarifiergebnisses stellte einen Gleichklang der Besoldungs- und Tarifierwicklung dar – wurde der Änderungsantrag der Regierungsfractionen scharf kritisiert. Der dbb Bundesvorsitzende legte dar, dass dieses Vorhaben bei den Betroffenen zu einem nicht wieder gut zu machenden Vertrauensbruch führe, denn die Beamten hätten ausdrücklich auf die Vereinbarung mit dem Bundesinnenminister vertraut, dass die im Jahr 2006 gesetzlich verankerte Kürzung der jährlichen Sonderzahlung befristet erfolge und im Jahr 2011 beendet werde. Dieses Vertrauen sei gerade durch die Verabschiedung des DNeuG nochmals bestätigt worden – das DNeuG sah den Einbau der restlichen jährlichen Sonderzahlung in das Grundgehalt im Januar 2011 und die entsprechend erhöhten Besoldungstabellen bereits vor. Eine Verschiebung hätte aus Sicht des dbb zur Folge, dass die Beschäftigungsbedingungen der Beamten von denen der Tarifbeschäftigten abgekoppelt würden, obwohl alle Beschäftigten durch die Personalkürzungen und ständigen Arbeitsverdichtungen in gleicher Weise betroffen seien und daher auch in gleicher Weise an Einkommensanpassungen beteiligt werden müssten.

Der dbb hielt die Entscheidung der Bundesregierung auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung für äußerst problematisch: Solche gebrochenen Zusagen würden die Attraktivität des öffentlichen Dienstes für qualifizierten Nachwuchs nachhaltig beeinträchtigen. Dies könne sich der Bund schon deshalb nicht leisten, da bereits absehbar war, dass in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung Stellen mangels qualifizierter Bewerber nicht zu besetzen waren.

Das Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz wurde, wie von der Regierungskoalition vorgesehen, durch den Deutschen Bundestag am 30. September 2010 verabschiedet.

Wiedergewährung Sonderzahlung

Die Bundesleitung konnte zwar festhalten, dass die Kürzung des Weihnachtsgeldes in dieser Form nicht dauerhaft festgeschrieben, sondern die Rückgewähr des restlichen Teils „nur“ zeitlich verschoben wurde. Dies war zunächst aber nur eine schwebende Position, mit der der dbb sich nicht zufrieden geben konnte. Daher nahm der Bundesvorsitzende unmittelbar nach der Verabschiedung des Gesetzes und im Rahmen der Haushaltsverhandlungen 2011 intensive Gespräche, insbesondere mit dem Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion, Volker Kauder, auf, um diese Fehlentscheidung der Politik zu korrigieren. Das Bemühen war nach langen und schwierigen Gesprächen letztendlich von Erfolg gekrönt: Auf Initiative des dbb kamen die Regierungsfractionen im Herbst 2011 überein, die seit sechs Jahren praktizierte Kürzung der Sonderzahlung für die Bundesbeamten und Versorgungsempfänger endlich zurückzunehmen. Am 1. Dezember 2011 verabschiedete der Deutsche Bundestag den Gesetzentwurf zur Wiedergewährung der restlichen Sonderzahlung für Bundesbeamte und Versorgungsempfänger.

Das Gesetz sah vor, den seit 2006 nicht ausgezahlten Teil der Sonderzahlung ab 1. Januar 2012 in Höhe von 2,44 Prozent durch eine entsprechende anteilige Erhöhung der Monatsbeträge der Besoldungstabellen zu gewähren. Durch den Einbau in die Grundgehaltstabelle wurde das



Mit vielen Aktionen und Pressekampagnen machte der dbb in der Folgezeit auf die Auswirkungen der Entscheidung der Bundesregierung aufmerksam und setzte alles daran, diese Fehlentscheidung rückgängig zu machen.

Den dbb Mitgliedern wurden so genannte E-Cards an die Hand gegeben, mit denen der Protest gegen die Sparmaßnahmen an die Bundestagsabgeordneten herangetragen wurde.

Auswirkungen der Finanzmarkt- und Staatshaushaltskrise

ehemalige Weihnachtsgeld vor erneuten Zugriffen weitgehend gesichert und an der weiteren Besoldungsentwicklung beteiligt. Der dbb begrüßte diesen Schritt als eine maßgebliche Weichenstellung. Der dbb Bundesvorsitzende sagte: „Wir erkennen ausdrücklich an, dass die Dienstherren des Bundes nun am Ende doch zu ihrem Wort stehen. Schließlich haben die Beamten mit ihrem Verzicht auf einen Teil der Sonderzahlung einen wesentlichen Beitrag, nämlich drei Milliarden Euro, zur Konsolidierung des Bundeshaushalts geleistet.“

Auswirkungen der Finanzmarkt- und Staatshaushaltskrise

Mit Blick auf die Auswirkungen der Finanzkrise, die sich seit dem Herbst 2008 abzeichnete, auf die wirtschaftliche Entwicklung beschloss der Bundeshauptvorstand in seiner Sitzung in Hannover vom 15. bis 17. Juni 2009, dass dringender Handlungsbedarf in dieser Hinsicht bestehe. Der dbb unterstützte die Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung und setzte sich in einem Beschluss zugleich für eine praktikables Kontroll- und Regulierungssystem ein, das die Auswüchse im Finanzsystem wirkungsvoll eingrenzt.

„Angesichts der fundamentalen Wirtschaftskrise und den teilweise daraus resultierenden schlechten Wirtschaftsaussichten besteht nach Meinung des dbb dringender Handlungsbedarf. In diesem Zusammenhang begrüßt der dbb die Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung. Der dbb setzt sich zudem für ein praktikables Kontroll- und Regulierungssystem ein, das die Auswüchse im Finanzsystem (Stichworte: Hedgefonds, Derivat Handel etc.) wirkungsvoll eingrenzt. Der dbb fordert Prüfrechte der Aufsichtsbehörden, die über die heutigen Möglichkeiten hinausgehen. Es muss den Aufsichtsbehörden möglich sein, spezielle Anlageformen zu prüfen und ggf. zu untersagen. Wirksame Auskunftspflichten der Geldinstitute gegenüber den Aufsichtsbehörden sind vorzugeben. Dies ist umso dringlicher, als bei weiterer Verstärkung der Krise ein dramatisches Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu befürchten ist. Arbeitnehmer bzw. Steuerzahler haben die Krise nicht verursacht und dürfen deshalb nicht dafür in Haftung genommen werden.“

Mit Sorge verfolgte der dbb die Entwicklung der europäischen Staatshaushaltskrise, die sich aus der anhaltenden weltweiten Krise an den Finanzmärkten entwickelt hatte und zu einer Überschuldung von zahlreichen Staaten der Europäischen Union wie zum Beispiel Griechenland oder Irland führte. Politisch wurde nach Lösungen gesucht, die Stabilisierung der Haushalte der jeweiligen Länder und damit die Rettung des Euro zu erreichen. Hinzu kam, dass die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen durchgängig unter der Last der Altschulden zu leiden hatten. Allein die Zinsverpflichtungen lassen in vielen Gebietskörperschaften kaum Spielräume für die Finanzierung notwendiger Aufgaben.

Die Bundesleitung hegte die Befürchtung, dass sich durch diese Entwicklung weitere Sparvorgaben ergeben könnten und dies auch auf den wirtschaftlichen Erfolg Deutschlands auswirken würde. Letztendlich würden Kürzungen den Sozialstaat, die Bildung und auch den öffentlichen Dienst treffen. Daher beschloss die Bundesleitung, dass der dbb sich aktiv an der Diskussion beteiligen müsse, ob die neu in das Grundgesetz eingeführte Schuldenbremse letztendlich das Ende aller politischen Gestaltungsmöglichkeiten darstelle. Als einen möglichen Weg aus der Krise sah die Bundesleitung die Auslagerung der Altschulden in einen gesonderten Fonds verbunden mit einem kontrollierten und systematischen Abbau auf der Basis einer eigenen Finanzierungsregelung.

Die Bundesleitung beauftragte den ehemaligen Richter am Bundesverfassungsgericht und ausgewiesenen Steuerrechtsexperten, Prof. Dr. Paul

Kirchhof, eine grundgesetzkonforme Lösungsmöglichkeit zum Umgang mit den Altschulden zu entwickeln.

Das Gutachten von Prof. Dr. Kirchhof lag bei Redaktionsschluss noch nicht vor; es wird für den Frühsommer 2012 erwartet.

Tarifeinheit

Seit Beginn des Jahres 2010 kam es zu einer kontroversen gesellschaftlichen und politischen Diskussion, die durch die geänderte Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) zur Tarifeinheit hervorgerufen wurde. Im Januar 2010 hatte der 4. Senat des BAG seine bisherige Rechtsprechung gewechselt: Der Grundsatz der Tarifeinheit wurde mit dieser Entscheidung aufgegeben, was bedeutete, dass der bisherige Grundsatz „ein Betrieb, ein Tarifvertrag“ künftig nicht mehr gelten sollte. Dieser Rechtsprechung schloss sich im Juni 2010 auch der 10. Senat des BAG an und schaffte so für die Tarifpartner eine Option für mehr Pluralität. Der dbb begrüßte diese Entwicklung und rechtliche Klarstellung: Wer Tarifautonomie wolle, müsse gewerkschaftliche Pluralität zulassen, ein „Diktat einer Mehrheitsgewerkschaft“ dürfe es nicht geben, um der Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG Rechnung zu tragen.

Die veränderte Rechtsprechung rief eine intensive Diskussion hervor und die Forderung, wieder zu einer – diesmal gesetzlichen – Festschreibung der Tarifeinheit zu kommen. Maßgeblich vorangetrieben wurde dies von einer gemeinsamen Initiative der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB). Die Bundesleitung trat diesen Versuchen, gewerkschaftliche Rechte wieder einzuschränken, entschieden entgegen.



Frank Stöhr vor dem Kanzleramt bei der Demo gegen einen „Tarifknast“.

Kern dieser Initiative von BDA und DGB war eine Änderung des Tarifvertragsgesetzes. Sollten in einem Betrieb mehrere Tarifverträge unterschiedlicher Gewerkschaften mit demselben Gestaltungsbereich bestehen, sollte nur noch der Tarifvertrag gültig sein, der die Mehrzahl der jeweiligen Gewerkschaftsmitglieder bindet. Auch die Minderheitsgewerkschaft sollte für die Laufzeit des „Mehrheitsvertrages“ an die Friedenspflicht gebunden sein.

Der dbb befürchtete, dass sich hieraus gewerkschaftliche Monopolstellungen entwickeln könnten, die – auch im öffentlichen Dienst – anderen Gewerkschaften jegliche Handlungsfähigkeit nehmen würde. Die Minderheitsgewerkschaft wäre mit einer solchen Regelung in ihrem

Existenzkern betroffen. Fragestellungen, wie die der Feststellung der Mehrheitsgewerkschaft sowie die Definition des „Betriebes“ im öffentlichen Dienst seien zudem rechtlich nur schwer zu klären.

Der dbb warnte vor den Folgen einer gesetzlichen „Zwangs-Tarifeinheit“. In einem Schreiben des Bundesvorsitzenden an die Ministerpräsidenten der Länder vom 8. Juli 2010 hieß es:

„Der dbb sieht in der neuen Rechtsprechung keinerlei Bedarf für eine Gesetzesänderung, schon gar nicht für eine Grundgesetzänderung. Etwaige Vorhaben lehnt der dbb als Eingriff in das Wesen der Tarifautonomie ab ... Mit seinem Urteil hat das BAG einer Entwicklung Rechnung getragen, die im tarifpolitischen Alltag längst Einzug gehalten hat und in der sich die kontinuierliche Ausdifferenzierung der Berufswelt in Deutschland und der Interessen der Arbeitnehmer widerspiegeln ... Eine Tarifpluralität ist geradezu zwingend. Würde diese Tarifpluralität nunmehr durch eine erzwungene Tarifeinheit, also einem Prinzip der Zwangssolidarität, ersetzt, wäre dies mit dem Grundgesetz nicht in Einklang zu bringen, vielmehr nähmen Akzeptanz und Legitimität der Tarifautonomie irreparablen Schaden ... Die Tarifautonomie setzt den Tarifpluralismus zwingend voraus. Dabei kann die Tarifeinheit nur als eine Option verstanden werden, die am Ende von tarifautonomen Verhandlungen von den Tarifpartnern im Einzelfall vereinbart werden kann, aber nicht muss. In der Folge der neuen BAG-Rechtsprechung sind die Tarifpartner – nicht jedoch der Gesetzgeber – in der Pflicht ... Dies gilt umso mehr, als das hohe Verantwortungsbewusstsein aller Tarifpartner in der Vergangenheit Garant dafür ist, dass auch durch die nunmehr gestärkte Tarifpluralität Wildwuchs und vermeintliches Streikchaos in Deutschland nicht Einzug halten werden ...“

Der dbb gab bei dem Tübinger Arbeitsrechtler Prof. Dr. Hermann Reichold ein Rechtsgutachten in Auftrag, das der Frage der Konsequenzen einer verordneten Tarifeinheit im öffentlichen Dienst nachging. Das Ergebnis des Gutachtens unterstützte die Auffassung des dbb, wonach nach der geänderten Rechtsprechung nicht der Gesetzgeber, sondern die Tarifpartner gefragt seien.

In seinem Gutachten kam Prof. Dr. Reichold zu folgenden Schlussfolgerungen:

„Die bestehende Praxis, die schon heute tarifplural ist, würde durch eine völlig unkalkulierbare Situation abgelöst, die das Tarifgefüge nachhaltig verändern könnte. Vor allem würde das tarifpartnerschaftliche Gleichgewicht zu Ungunsten der Beschäftigten aus dem Lot gebracht ... In Folge dieser Asymmetrie im Verhältnis zu den Arbeitgebern würden Flächentarif und Tarifautonomie, die eigentlichen Grundpfeiler bundesdeutscher Tarifpolitik, gravierend geschwächt werden ... Jeder Konflikt kann neue, kreative Lösungen zu Gunsten der Beschäftigten fördern. Diese Kreativität ginge verloren, da das Prinzip der Mehrheitsgewerkschaft die Kommunikation unter den Gewerkschaften zurückdrängt und für die Arbeitgeberseite keine Veranlassung mehr besteht, von sich aus auf andere Gewerkschaften als die Mehrheitsgewerkschaft zuzugehen. Tarifverhandlungen und die erkämpften Tarifergebnisse entsprechen durchaus dem Sinn und dem Wert von politischen Wahlen. Sie sind eine Erfolgskontrolle. Fällt diese Kontrolle und Möglichkeit zur aktiven tarifpolitischen Opposition gegenüber der Mehrheitsgewerkschaft weg, sind die Folgen im Tarifbereich kaum anders als in anderen Bereichen praktizierter oder eben nicht praktizierter Demokratie. Das kann eine freiheitliche Arbeitsverfassung, die auf ihre Akteure und nicht auf den Staat vertraut, im Ernst nicht wollen.“

Das Ergebnis wurde im Rahmen eines Symposiums des dbb zum Thema „Tarifpluralität in der Praxis des öffentlichen Dienstes“ am 5. November 2010 in Berlin erörtert.

In zahlreichen anschließenden politischen Gesprächen, unter anderem mit dem Chef des Bundeskanzleramtes, Ronald Pofalla, sowie mit dem

Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Dr. Ralf Brauksiepe, verdeutlichte der dbb Bundesvorsitzende diese politischen Konsequenzen und überzeugte die Bundesregierung davon, von weiteren gesetzgeberischen Schritten vorerst Abstand zu nehmen.

Ergänzend wurde in einem weiteren Gutachten des Bremer Arbeitsrechtlers Prof. Dr. Wolfgang Däubler auf die praktischen Folgen verordneter Tarifeinheit für die Tariflandschaft eingegangen. Prof. Dr. Däubler kam in seinem im April 2012 vorgelegten Gutachten zu dem Ergebnis, dass die Rechtssicherheit in Frage gestellt würde, ohne dass die Beziehung der Sozialpartner stabilisiert und die gewerkschaftliche Interessenvertretung gestärkt würde.

Kein Streikrecht für Beamte

Im Rahmen der Tarifrunde für die Beschäftigten der Länder im Jahr 2011 wurden vor allem von GEW und ver.di verschiedentlich politische Forderungen nach einem Streikrecht für Beamte erhoben und Beamte auch konkret aufgerufen, sich an Streiks zu beteiligen.

Diese Aufrufe und die politische Forderung nach einem Streikrecht für Beamte betrachtete die Bundesleitung vor dem Hintergrund verschiedener verwaltungsgerichtlicher Verfahren mit großer Sorge. In den Jahren 2010 und 2011 ergingen mehrere erstinstanzliche verwaltungsgerichtliche Entscheidungen, die sich durchgängig mit Disziplinarverfahren gegen an Streiks teilnehmende Lehrer befassten.

In einer ersten Entscheidung des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 15. Dezember 2010 ging es um eine Disziplinarverfügung gegen eine beamtete Lehrerin, die an Warnstreiks teilgenommen hatte. Das Verwaltungsgericht gab dem Anliegen der Lehrerin statt und führte in seiner Begründung aus, dass das Streikverbot für Beamte mit den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nicht vereinbar sei. Das Gericht stellte hierzu fest, dass die EMRK in Deutschland nur einfachen Gesetzesrang habe und daher Art. 33 Abs. 5 GG höherrangiges Recht darstelle. Konsequenterweise ging das Gericht davon aus, dass die Teilnahme an einem Warnstreik für die Beamtin rechtswidrig war und ein Dienstvergehen vorlag.

Das Gericht argumentierte, dass dieses Dienstvergehen jedoch nicht zu einer Disziplinarverfügung führen dürfe, da bei seiner Entscheidung die Wertung der EMRK in der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu beachten sei. Das Gericht ging zwar ebenfalls davon aus, dass die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für



„Kein Streikrecht für Beamte!“ Kirsten Lühmann am 31. Januar 2010 bei Anne Will.

Jahresgespräch zur Lage des öffentlichen Dienstes

Menschenrechte nicht unmittelbar verbindlich sind, zumal die in Bezug genommenen Entscheidungen auch nicht selbst gegen die Bundesrepublik Deutschland ergangen sind. Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes verlange von den angerufenen Gerichten jedoch, diese Entscheidungen und die zugrundeliegenden Wertungen gleichwohl zu berücksichtigen.

Lehrer gehörten im Verständnis der EMRK nicht zur Gruppe der „Staatsverwaltung“. Deshalb habe europarechtlich ein Streikrecht bestanden. Unter diesen Gesichtspunkten hätte eine Disziplinarverfügung nicht ergehen dürfen.

Weitere Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Kassel vom 31. August 2011 wandelten die Argumentation ab: Das Gericht war der Auffassung, dass entgegen der bisherigen höchstrichterlichen Rechtsprechung das Streikrecht auch Beamten dann zustehe, soweit sie nicht hoheitlich, das heißt im Bereich der Eingriffsverwaltung, der Polizei und der Landesverteidigung tätig seien.

Demgegenüber kam in einem vergleichbaren Fall das Verwaltungsgericht Osnabrück zu einem gegenteiligen Ergebnis und zog in seiner Urteilsbegründung die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums heran: Eine funktionsbezogene Differenzierung zwischen Beamten mit und ohne Hoheitsfunktion ist danach trotz der geforderten völkerrechtsfreundlichen Auslegung der deutschen Verfassung mit dem Kernbestand des Grundgesetzes nicht vereinbar. Eine derartige enge Auslegung ist nach Auffassung des Gerichts allein dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten.

Obwohl diese Urteile keine Rechtskraft erlangten, betrachtete der dbb die Entwicklung in der Rechtsprechung und die gleichzeitige politische Diskussion um ein Streikrecht mit Sorge. Denn die Zulassung eines Streikrechts hätte absehbare Konsequenzen für das Gefüge der Rechte und Pflichten, die das Beamtenrecht prägen und legitimieren: Ein Streik gegen den Gesetzgeber würde zwangsläufig mit den Verfassungsprinzipien kollidieren.

Die Bundesleitung machte stets deutlich, dass hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums wie Lebenszeit- und Alimentationsprinzip und nicht zuletzt die daraus folgende Arbeitsplatzsicherheit mit einem gleichzeitigen Streikrecht nicht vereinbar wären.

Für den dbb galt und gilt daher der Grundsatz: Beamte können und sollen sich mit ihren Kolleginnen und Kollegen solidarisch zeigen – aber nicht unter Verstoß gegen ihre Pflichten. Daher bezog der Bundeshauptvorstand in seiner Sitzung am 6./7. Juni 2011 in Saarbrücken eindeutig Position gegen jede Forderung nach einem Streikrecht für Beamte.

Die vom dbb vertretene Auffassung wurde durch zwei grundlegende Entscheidungen bestätigt.

Gegen das Urteil des VG Düsseldorf hatte der Dienstherr – das Land Nordrhein-Westfalen – beim Oberverwaltungsgericht Münster Berufung eingelegt, der mit Urteil vom 7. März 2012 stattgegeben wurde. Das Gericht begründete seine Entscheidung damit, dass das Streikverbot zu den nicht nur zu berücksichtigenden, sondern zu den zu beachtenden hergebrachten Grundsätzen gehöre. Ein Streik verstoße in mehrfacher Hinsicht gegen tragende Pflichten. Ebenso eindeutig lehnte das OVG eine Differenzierung nach der Wahrnehmung hoheitlicher und weniger hoheitlicher Aufgaben ab. Das Gericht sah das Beamtenverhältnis nicht als teilbar an. Auch in Bezug auf die EMRK lasse sich ein Streikrecht für Beamte nicht ableiten. Denn die EMRK habe im deutschen Recht den Rang eines einfachen Bundesgesetzes, so dass sich deren Regelungen an dem höherrangigen Grundgesetz messen lassen müssten. Die in Artikel 11 EMRK und in Art. 9 Abs. 3 GG geregelte Koalitionsfreiheit werde durch die in Art. 33 Abs. 5 GG verankerten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums eingeschränkt. Daher stehe Beamten mit Blick auf deren besondere Treuepflicht gegenüber ihrem

Dienstherrn und vor dem Hintergrund der Erhaltung der Funktionsfähigkeit staatlichen Handelns ein Streikrecht nicht zu.

Mit Urteil vom 12. Juni 2012 hatte das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht über die gegen das Urteil des VG Osnabrück eingelegte Berufung entschieden: Das Gericht bestätigte das generelle Streikverbot nach deutschem Recht und damit die Rechtsauffassung des dbb.

Der dbb begrüßte diese Entscheidung und sah sich damit in seiner Auffassung bestätigt und betonte, dass das besondere Dienst- und Treueverhältnis zwischen Beamten und Dienstherrn mit allen sich daraus ergebenden wechselseitigen Rechten und Pflichten sich bewährt habe und diese Entscheidung Stabilität und Rechtssicherheit für die Beamten, Dienstherrn und das gesamte Staatswesen bringen würde.

Mit den Urteilen wurde deutlich, dass die in Art. 33 Abs. 5 GG verankerten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums maßgeblich und Garant für einen funktionierenden Rechtsstaat sind.

Die Diskussion um das Streikrecht für Beamte veranlasste die Bundesleitung – unabhängig von der positiven Entwicklung in der Rechtsprechung durch das OVG Münster – sich intensiv mit dem Thema Berufsbeamtentum und Streikrecht zu befassen. Dabei ging es ihr vor allem um die Frage, ob durch europäische Rechtsprechung und den geplanten Beitritt der EU zur EMRK die Auslegung und Anwendung des Art. 33 Abs. 5 GG relativiert werde. Aus diesem Grund beauftragte die Bundesleitung den ehemaligen Richter am Bundesverfassungsgericht, Prof. Dr. Udo Di Fabio, mit einem Rechtsgutachten.

Das Gutachten wird im Sommer 2012 erwartet.

Jahresgespräch zur Lage des öffentlichen Dienstes

Die Auswirkungen der Föderalismusreform waren unter anderem auch Gegenstand eines Gesprächs der Bundesleitung mit dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 7. März 2012. Der dbb Bundesvorsitzende und der stellvertretende Bundesvorsitzende Dieter Ondracek folgten der Einladung des Vorsitzenden des Innenausschusses, Wolfgang Bosbach, MdB. Dieses Gespräch soll den Auftakt zu einer Aussprache zur „Lage des öffentlichen Dienstes in Deutschland“ bilden, die als ständige Einrichtung künftig mindestens einmal jährlich stattfinden soll.



dbb Chef Peter Heesen (links) und dbb Vize Dieter Ondracek beim „Jahresgespräch zur Lage des öffentlichen Dienstes“ 2012.

Der Bundesvorsitzende und stellvertretende Bundesvorsitzende Ondracek mahnten, dass die Länder im Laufbahnrecht von den reklamierten Freiheiten zwar Gebrauch gemacht und Reformpotentiale ausgeschöpft hätten, die negativen Folgen des Wettbewerbsföderalismus jedoch in der Entwicklung im Besoldungsrecht spürbar seien: insbesondere unter dem zunehmenden Einfluss der demografischen Entwicklung gebe es einen wachsenden Wettbewerb der Länder um qualifizierte Nachwuchskräfte.

Der Bundesvorsitzende wies zudem darauf hin, dass die demografische Entwicklung grundlegende Probleme im öffentlichen Dienst noch verstärken würde: Die pauschalen Stellenkürzungen haben dazu geführt, dass der öffentliche Dienst des Bundes seit 1991 rund 30 Prozent des Personals verloren hat. Die Auswirkungen des Personalabbaus zeigten sich in der wachsenden Arbeitsverdichtung und -belastung der Beschäftigten. Zugleich war zu beobachten, dass zunehmend Beschäftigte nur noch befristet in den öffentlichen Dienst eingestellt wurden. In dieser Entwicklung sah der dbb weder sozialpolitisch noch personalwirtschaftlich eine Lösung des Personalproblems in der Bundesverwaltung und befürchtete, dass insbesondere qualifizierte Bewerber so nicht zu gewinnen seien.

Weiterentwicklung der Beteiligungsrechte der Spitzenorganisationen

Mit dem im Innenausschuss geführten Jahresgespräch verband der dbb die Erwartung, die Beteiligungsrechte der Spitzenorganisationen – sowohl gegenüber der Bundesregierung als auch im Rahmen der parlamentarischen Beratungen des Deutschen Bundestages – substanziell verbessern zu können. Bereits seit Jahren hatte der dbb die Forderung erhoben, das beamtenrechtliche Beteiligungsverfahren fortzuentwickeln. Auch Beamten steht das Koalitionsrecht zu, seine Ausübung unterliegt wegen Art. 33 Abs. 5 GG allerdings besonderen Einschränkungen. Das Beteiligungsrecht ist demnach, wie die Tarifautonomie, keine „Gabe“ des Dienstherren, sondern unmittelbar auf die Koalitionsfreiheit zurückzuführen und von dieser geschützt.

Die Bundesleitung erwartet dazu, dass die in § 118 Bundesbeamtengesetz (BBG) (ehemals § 94 BBG) enthaltenen Regelungen verstärkt werden. Die als „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beteiligung der Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften bei der Vorbereitung allgemeiner beamtenrechtlicher Regelungen (§ 94 BBG)“ erstmals 1996 aufgestellten



Anlässlich einer Podiumsdiskussion am 16. März 2009 im dbb forum berlin setzte sich dbb Vize Astrid Hollmann für eine Weiterentwicklung der Beteiligungsrechte ein.

Weiterentwicklung der Beteiligungsrechte der Spitzenorganisationen

Regelungen stellen nach Auffassung der Bundesleitung zwar einen tragfähigen Rahmen dar. Sie müssten allerdings zumindest in den wesentlichen Teilen in das BBG selbst übernommen werden, um den Stellenwert zu erhöhen und einseitige Korrekturen zu verhindern.

Die Bundesleitung forderte zudem ein Anhörungsrecht vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages vergleichbar dem Recht der kommunalen Spitzenorganisationen, das bereits in § 69 Abs. 5 der Geschäftsordnung des Bundestages verankert ist. Danach ist den kommunalen Spitzenorganisationen bei Gesetzentwürfen, die die Situation der Kommunen unmittelbar betreffen, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Situation im Beamtenrecht ist nach Auffassung der Bundesleitung insofern gleichgelagert, als dass auch hier die Rechtsposition der Beamten unmittelbar durch Gesetz geregelt wird.

Nachdem der dbb seine Forderung nach einem parlamentarischen Anhörungsrecht auch schriftlich konkretisiert und an den Innenausschuss herangetragen hatte, entschieden die Obleute der Fraktionen, diese Frage durch den zuständigen Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages klären zu lassen. Eine Entscheidung hierzu lag bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

Demografische Entwicklung trifft auch den öffentlichen Dienst

Im Berichtszeitraum wurde deutlich, dass der öffentliche Dienst im Bund wie in den Ländern über eine im Vergleich zur Privatwirtschaft ungünstigere Altersstruktur verfügt. Der demografische Wandel steht hier nicht nur bevor, sondern hat bereits begonnen: Die Zahl der älteren Beschäftigten steigt an, weniger jüngere Beschäftigte rücken nach.

Anlässlich zahlreicher Reformvorhaben wies die Bundesleitung regelmäßig auf die Notwendigkeit hin, künftig qualifizierten Nachwuchs für den öffentlichen Dienst zu gewinnen und zu sichern und forderte, ein umfangreiches Konzept zur Bewältigung der Herausforderungen zu erstellen: denn es war absehbar, dass in den kommenden zehn Jahren ein großer Teil der Beschäftigten aus Altersgründen aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden wird.

Der Bundesvorsitzende nutzte unter anderem den regelmäßigen Austausch zwischen der Bundesregierung sowie Vertretern von Wirtschaft und Gewerkschaften im Gästehaus der Bundesregierung in Meseberg, um auf diese Entwicklung aufmerksam zu machen. Am 22. Juni 2011 verabschiedeten die Bundesregierung und die Vertreter von Wirtschaft und Gewerkschaften eine gemeinsame Erklärung zu größeren Anstrengungen für die Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland, in die der dbb sich unmittelbar eingebracht hat. Der Bundesvorsitzende betonte, dass der öffentliche Dienst im Hinblick auf die Beschäftigung älterer Mitarbeiter bereits in der Vergangenheit Vorbild für die Privatwirtschaft gewesen sei und diese Vorreiterrolle auch einnehmen sollte, wenn es darum ging, Lösungen für eine zukunftsweisende Fachkräftegewinnung zu entwickeln.

Der dbb begrüßte daher die Initiative der Bundesregierung vom Frühjahr 2011, dem drohenden Fachkräftemangel mit einem Fachkräftegewinnungsgesetz zu begegnen. Mit dem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf waren zugleich wesentliche Änderungen dienstrechtlicher Vorschriften des Bundes vorgesehen – der dbb erkannte darin die richtigen Schritte zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit des Bundes.

So sah der Gesetzentwurf für den Beamtenbereich unter anderem folgende Regelungen vor:

Demografische Entwicklung trifft auch den öffentlichen Dienst



Beim Treffen mit der Bundesregierung in Meseberg vertrat der dbb Bundesvorsitzende Peter Heesen (oberste Reihe rechts) die Belange des öffentlichen Dienstes.

- Einführung eines Personalgewinnungszuschlages,
- Ausgleich von Verringerungen der Bezüge bei Versetzungen von Landesbeamten in den Bundesdienst,
- Verbesserung der Einstiegsbedingungen durch Anerkennung von Kinderbetreuungs- und Pflegezeiten,
- Verbesserung beim Eingangsamt für IT-Fachkräfte im gehobenen Dienst.

Bereits im beamtenrechtlichen Beteiligungsverfahren unterstützte der dbb die Initiative, in die auch eigene Positionen aufgenommen wurden. So wurde mit dem Gesetz das Übergangsproblem gelöst, wonach trotz Wegfalls der Anstellung im DNeuG für einzelne Gruppen eine Lebenszeitverbeamtung erst mit dem 27. Lebensjahr möglich war.

Das Gesetz zur Unterstützung der Fachkräftegewinnung im Bund und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften trat am 22. März 2012 in Kraft.

Dem dbb war es ein wesentliches Anliegen, vor allem der problematischen Situation in technischen Berufen im öffentlichen Dienst zu begegnen: Da der Nachwuchs in diesen Berufen sowohl aus demografischen Gründen als auch wegen zum Teil nicht mehr konkurrenzfähiger Bezahlbedingungen beim Staat ausbleibe, hatte der dbb unter anderem die Öffnung des Eingangsamtes für Ingenieure mit Fachhochschulabschluss nach A 11 angeregt.

In der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 12. Dezember 2011 begrüßte der Bundesvorsitzende diese Regelung als für die Nachwuchsgewinnung „längst überfällig“. Zugleich kritisierte er, dass der gesamte Ansatz des Fachkräftegewinnungsgesetzes an einem grundlegenden strukturellen Problem leide: Alle Mehrausgaben, die durch

dieses Gesetz erfolgen würden, müssten innerhalb der jeweiligen Einzelpläne des Bundeshaushaltes erwirtschaftet werden – damit stehe die gut gemeinte Maßnahme zur Gewinnung von Fachkräften von Anfang an unter Finanzierungsvorbehalt. Darüber hinaus kritisierte der dbb, dass das Instrument des Personalgewinnungszuschlages dauerhafte Lösungen und Verbesserungen in Gehaltsstrukturen und in der Ausstattung des öffentlichen Dienstes nicht ersetzen könne – dies insbesondere angesichts der weiteren pauschalen Stellenkürzungen.

Die Bundesregierung sah in der Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels eine politische Querschnittsaufgabe und hatte bereits anlässlich der Kabinettsklausur im November 2009 folgenden Beschluss hierzu gefasst:

„Der Bundesminister des Innern wird beauftragt, einen interministeriellen Ausschuss „Demografie“ zur Koordinierung von Programmen und Initiativen der Ressorts zur Gestaltung des Demografischen Wandels auf Staatssekretärs-Ebene einzuberufen und federführend dem Kabinett bis zum Jahr 2011 einen Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes vorzulegen. Der Bundesminister des Innern wird ferner beauftragt, dem Kabinett hierauf aufbauend bis zum Jahr 2012 einen Vorschlag für eine ressortübergreifende Demografiestrategie der Bundesregierung vorzulegen.“

Die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes im Bund zu erhalten war ein wesentlicher Bestandteil des von der Bundesregierung im Oktober 2011 vorgelegten Demografieberichtes und der daraus entwickelten Demografiestrategie.

Anlässlich der dbb Jahrestagung 2012, bei der es um den demografischen Wandel und seine Herausforderungen für Politik und Gesellschaft ging, erläuterte Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel bei ihrem Besuch der Tagung



Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel und Peter Heesen bei der dbb Jahrestagung 2012.

den Ansatz der Bundesregierung und lud den dbb ein, an der Gestaltung dieses Prozesses mitzuwirken.

Die Bundesleitung griff dieses Angebot auf: In einem Gespräch der Vorsitzenden der Spitzenorganisationen mit dem Bundesminister des Innern, Dr. Hans-Peter Friedrich, am 23. Januar 2012 verdeutlichte der dbb Bundesvorsitzende, dass die Herausforderungen des demografischen Wandels sowohl eine Frage der Gewinnung qualifizierten Nachwuchs als auch eine Frage der Gestaltung von Arbeitsbedingungen von älteren Beschäftigten sei. Der dbb forderte daher unter anderem:

- die Abschaffung der pauschalen Stellenkürzung,
- die Aufrechterhaltung eines Einstellungskorridors,
- eine Personalentwicklung, die den unterschiedlichen Berufs- und Lebensphasen gerecht wird.

Der dbb lehnte gegenüber der Politik jeden Versuch ab, die Politik der pauschalen Stelleneinsparung in einen „Demografischen Faktor“ umzuwidmen und unter einer neuen Überschrift die bisherige Praxis fortzuführen.

Am 24. April 2012 startete die Bundesregierung den Dialog mit den Spitzenorganisationen und hat zu einer Demografietagung in das Bundeskanzleramt eingeladen. Der Bundesvorsitzende vertrat den dbb bei dieser Tagung. Unter dem Titel „Jedes Alter zählt“ hat die Bundesregierung am 25. April 2012 ihre Demografiestrategie verabschiedet. Die Strategie beinhaltet Vorschläge, wie Deutschland den Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen und die daraus entstehenden Chancen nutzen kann. Lösungen für die unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Herausforderungen beabsichtigte die Bundesregierung im Dialog mit den Ländern, Kommunen, Verbänden und Sozialpartnern zu realisieren und hat den dbb eingeladen, sich an diesem Prozess zu beteiligen.

Im Rahmen verschiedener Arbeitsgemeinschaften, die sich unter anderem mit Fragen zur Fachkräftesicherung und der Attraktivität des öffentlichen Dienstes befassen sollten, brachte der dbb seine Positionen ein.

Die Bundesregierung beabsichtigte, regelmäßig zu einem Demografiepfel einzuladen – ein Auftaktgipfel war für Oktober 2012 vorgesehen.

Die Bundesleitung hatte ein Thesenpapier entwickelt, das in diesem Zusammenhang die aus der Sicht des dbb notwendigen zukünftigen Aufgaben beinhaltete und eine Basis für weitere Modernisierungsvorhaben im öffentlichen Dienst war.

Demografischer Wandel und Demografiestrategie

Der öffentliche Dienst wird in Deutschland vom demografischen Wandel in zweifacher Hinsicht betroffen sein: Es wird darum gehen, auf einem immer stärker umkämpften Arbeitsmarkt geeigneten Nachwuchs für die unterschiedlichsten Aufgaben der Verwaltung zu gewinnen. Gleichzeitig wird der öffentliche Dienst aber auch älter werdenden Beschäftigten gerecht werden müssen. Eine demografierechte Personalpolitik wird daher für alle Ebenen der Verwaltung von wachsender Bedeutung sein.

Demografierechte Personalpolitik bedeutet auch, dass trotz aller haushaltspolitisch gebotenen Sparmaßnahmen die Verwaltung über eine aufgabengerechte Personalausstattung verfügt.

Demografierechte Personalpolitik darf nicht eine weitere Kürzung des Personals beinhalten bei gleichzeitigem Aufgabenzuwachs. Pauschale Stellenkürzungen, wie sie in der Vergangenheit fortgeschrieben wurden, können für die Zukunft nicht die Lösung sein und müssen daher sofort beendet werden – dies insbesondere angesichts einer größeren Pensionierungswelle in den kommenden Jahren. Es besteht keine Korrelation zwischen der Bevölkerungszahl und der notwendigen Stärke des öffentlichen Dienstes.

Trotz des Abbaus von Personalüberhängen – aktuell bei der Reform der Bundeswehr spürbar – müssen Einstellungskorridore vorgehalten werden. Einstellungskorridore müssen auch deshalb vorgehalten werden, um eine funktionsfähige Altersschichtung zu gewährleisten und damit berufliche Entwicklungsmöglichkeiten zu sichern. Denn Seiteneinsteiger, die in fünf oder zehn Jahren wieder den öffentlichen Dienst verlassen, verschieben das Personalproblem und belasten somit in der Zwischenzeit die berufliche Entwicklung von jüngeren Beschäftigten.

Demografierechte Maßnahmen dürfen nicht erst zu einem Zeitpunkt vorgenommen werden, an dem der Druck durch altersbedingte Abgänge/Pensionierungen spürbar wird.

Demografierechte Personalpolitik setzt auch eine Führungskultur voraus, die auf allen Ebenen die Beschäftigten in Entscheidungen über Ziele und Maßnahmen einbezieht und sich durch motivierende Personalführung auszeichnet.

Einkommensrunde 2012/2013

Die Einkommensrunde für die Beschäftigten des Bundes und der Kommunen 2012 war geprägt durch Einkommensverzicht und damit Reallohnverlust der vergangenen Jahre sowie durch die sich für den öffentlichen Dienst abzeichnenden Nachwuchsprobleme – mit spürbaren Folgen für die Qualität öffentlicher Dienstleistungen.

Am 31. März 2012 konnten die Tarifverhandlungen in Potsdam ohne Schlichtungsverfahren zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden.

Das Tarifergebnis sieht vor, dass die Entgelte der Tarifbeschäftigten insgesamt um 6,3 Prozent steigen sollten: ab 1. März 2012 um 3,5 Prozent, ab 1. Januar 2013 um weitere 1,4 Prozent und ab 1. August 2013 um weitere 1,4 Prozent.

Zugleich war eine altersdiskriminierungsfreie Regelung zum Urlaub Gegenstand des Tarifergebnisses und damit Konsequenz eines kurz zuvor ergangenen Urteils des Bundesarbeitsgerichts (BAG). Das BAG hatte am

Einkommensrunde 2012/2013



Der stellvertretende Vorsitzende der dbb tarifunion Willi Russ vor der Presse nach dem Tarifabschluss 2012/2013 in Potsdam.

20. März 2012 entschieden, dass die Differenzierung der Urlaubsansprüche nach Lebensalter jüngere Beschäftigte benachteiligt und mit den Regeln des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) nicht vereinbar sei. Nach § 26 TVöD staffelten sich die Urlaubsansprüche bislang dergestalt, dass bis zum 30. Lebensjahr 26 Arbeitstage, bis zum vollendeten 40. Lebensjahr 29 Arbeitstage und nach dem vollendeten 40. Lebensjahr 30 Arbeitstage als Urlaub gewährt werden. Das Gericht sah darin eine Benachteiligung jüngerer Beschäftigter, da im 30. wie im 40. Lebensjahr noch nicht davon ausgegangen werden könne, dass ein altersbedingter zusätzlicher Erholungsbedarf besteht.

Alle Tarifbeschäftigten des Bundes erhielten nach dem Tarifabschluss unter Wahrung bestehender Besitzstände 29 Tage Erholungsurlaub und mit Vollendung des 55. Lebensjahres 30 Tage. Darüber hinaus enthielt das Tarifergebnis verbindliche Regelungen zur Übernahme von Auszubildenden und Verbesserungen bei der Übernahme von Fahrtkosten zu auswärtigen Berufsschulen.

Der Bundesminister des Innern, Dr. Hans-Peter Friedrich, erklärte nach der Tarifeinigung am 31. März 2012, dass er dem Bundeskabinett vorschlagen werde, das Tarifergebnis zeit- und inhaltsgleich auf die Beamten und Versorgungsempfänger zu übertragen – dies entsprach der Forderung des dbb.

Am 18. April 2012 legte das Bundesministerium des Innern den Entwurf eines Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzes 2012/2013 vor.

Der Gesetzentwurf sah folgende Anpassungen der Dienst- und Versorgungsbezüge vor

- zum 1. März 2012 3,3 Prozent
- zum 1. Januar 2013 1,2 Prozent
- zum 1. August 2013 1,2 Prozent
- die Anwärterbezüge sollten sich analog zum Tarifergebnis zum 1. März 2012 um 50 Euro und zum 1. August 2012 um 40 Euro erhöhen.

Zur Sicherung künftiger Versorgungsansprüche werden bei jeder Anpassung 0,2 Prozent in eine Versorgungsrücklage eingebracht (§ 14a BbesG), so



dbb Vize Ulrich Silberbach bei der Trucktour in Bonn anlässlich der „Einkommensrunde 2012/2013“.

dass die Anpassungssätze in entsprechendem Umfang vom Tarifabschluss abweichen.

Der Bundesvorsitzende betonte in dem Beteiligungsgespräch, dass der Gesetzentwurf eine wichtige Botschaft für alle Beamten und Versorgungsempfänger des Bundes enthalte, mit den vorgesehenen Anpassungen an der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse beteiligt zu werden. Insbesondere das Engagement bei den Anwärterbezügen sowie die volle Einbeziehung der Versorgungsempfänger hob der Bundesvorsitzende positiv hervor: Mit der Anhebung der Anwärterbezüge werde der Bedeutung der Nachwuchsgewinnung Rechnung getragen. Für den Bereich der Versorgungsempfänger war die volle Einbeziehung in die Anpassung ein wichtiges Signal – gerade im Hinblick auf die vielfältigen Belastungen von Versorgungsempfängern stelle dies einen wichtigen Beitrag zur Teilnahme an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung dar.

Der dbb begrüßte die zügige Vorlage des Gesetzentwurfes und die beabsichtigte zeit- und inhaltsgleiche Übertragung des Tarifergebnisses auf den Beamtenbereich des Bundes.

Am 2. Mai 2012 fand im Bundesministerium des Innern ein Beteiligungsgespräch statt, an dem der Bundesvorsitzende teilnahm.

Das Gesetz wurde am 28. Juni 2012 in zweiter und dritter Lesung im Deutschen Bundestag beraten und einstimmig verabschiedet.

Das Bundesministerium des Innern beabsichtigte, auch eine – die Entscheidungsgründe des BAG berücksichtigende – Anpassung der Erholungsurlaubsverordnung des Bundes vorzunehmen. Ein konkreter Entwurf lag hierzu bei Redaktionsschluss noch nicht vor.



dbb
beamtenbund
und tarifunion

2

Modernisierungsprojekte und Reformvorhaben staatlicher Aufgabenerfüllung

Verwaltungsmodernisierung 34

Exemplarische Projekte 36

Jobcenter und Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende 38

Die Reform der Bundeswehr und ihre Auswirkungen 42

dbb Innovationspreis 2011 43

Tagung mit Transparency International Deutschland – Dankt der Staat ab? 44

Modernisierungsprojekte und Reformvorhaben staatlicher Aufgabenerfüllung



Am 5. Oktober 2007 wurde die Modernisierungs- und Fortbildungsvereinbarung „Für Innovationen, Fortbildung und Führungskräfteentwicklung in der Bundesverwaltung“ vom damaligen Bundesminister des Innern, Dr. Wolfgang Schäuble, dem Bundesvorsitzenden des dbb, Peter Heesen, sowie dem Vorsitzenden des DGB, Michael Sommer, unterzeichnet. (Dokument 5)

Verwaltungsmodernisierung

Modernisierungs- und Fortbildungsvereinbarung – Konsultationskreis beim Bundesministerium des Innern

Im Jahr 2006 hatte die Bundesregierung das Regierungsprogramm „zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ verabschiedet und einen entsprechenden Umsetzungsplan der darin enthaltenen Modernisierungsprojekte beschlossen.

Das Bundesministerium des Innern hatte in diesem Zusammenhang angeregt, die ursprüngliche Rahmenvereinbarung zur Modernisierung der Bundesverwaltung durch eine aktualisierte Vereinbarung zu ersetzen – damit sollten die Mitwirkungsmöglichkeit der gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen gestärkt und neue Wege in der Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften eingeschlagen werden.

Am 5. Oktober 2007 wurde die Modernisierungs- und Fortbildungsvereinbarung „Für Innovationen, Fortbildung und Führungskräfteentwicklung in der Bundesverwaltung“ im Rahmen des Fachkongresses „Bildungscontrolling in der Bundesverwaltung“ im dbb forum vom damaligen Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble, dem Bundesvorsitzenden des dbb,

Peter Heesen, sowie dem Vorsitzenden des DGB, Michael Sommer, unterzeichnet. (Dokument 5)

Mit diesem Fachkongress wurde bereits ein wesentliches Anliegen der Vereinbarung in den Mittelpunkt der Erörterungen gerückt – die Situation und Zukunft der dienstlichen Fortbildung in der Bundesverwaltung. Der Bundesvorsitzende betonte in dem Kongress, dass die lebenslange Fortbildung nicht nur ein Schlüsselfaktor für beruflichen Erfolg, sondern auch wesentliche Voraussetzung für eine bürgerorientierte, moderne und effiziente Verwaltung sei.

Ziel der neu gefassten Modernisierungsvereinbarung war und ist, die Bürgerorientierung der Verwaltung sowie deren Dienstleistungsqualität und Wirtschaftlichkeit zu fördern. Darüber hinaus wurde speziell zur Erörterung von Modernisierungsprozessen und zur Klärung von Auslegungsfragen ein Konsultationskreis beim Bundesministerium des Innern eingerichtet werden, dem Vertreter des Bundesministeriums des Innern und von dbb und DGB angehören. Das Gremium ist seitdem regelmäßig zusammengetreten.

Die konstituierende Sitzung fand im Bundesministerium des Innern am 25. Februar 2008 statt. Der dbb wurde in den seitdem zwölf stattgefundenen Sitzungen des Konsultationskreises durch den stellvertretenden Bundes-

Verwaltungsmodernisierung

vorsitzenden Heinz Ossenkamp und nach dessen Ausscheiden aus der Bundesleitung durch den stellvertretenden Bundesvorsitzenden Klaus Dauderstädt sowie Vertretern der Bundesbeamtengewerkschaften vertreten.

Die Bundesleitung begrüßte, dass mit der Konstituierung dieses Konsultationskreises ein ständiges Gremium eingerichtet wurde, in dem sämtliche Modernisierungsvorhaben der Bundesregierung im Hinblick auf die Bundesverwaltung erörtert werden konnten. Zugleich betonte der dbb stets, dass die Stellung der Personalräte und personalvertretungsrechtlichen Beteiligungsrechte hierdurch nicht eingeschränkt werden dürften, der Konsultationskreis sei ein informelles Gremium und diene vorrangig dem Informationsaustausch. Dies sei insbesondere wichtig zu betonen, da die Beschäftigten bei dem Prozess der Modernisierung mitzunehmen und die Personalvertretungen frühzeitig in Modernisierungspläne einzubeziehen seien.

Die Verwaltungsmodernisierung blieb auch nach der Bundestagswahl vom September 2009 ein zentrales Thema und die Arbeit des Konsultationskreises wurde in der 17. Legislaturperiode fortgesetzt.

Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode sah folgendes politisches Ziel im Rahmen der Modernisierung der Bundesverwaltung vor:

„Der demographische Wandel, die finanziellen Rahmenbedingungen und die Notwendigkeit zur Sicherung der Handlungsfähigkeit des Staates erfordern eine konsequente Nutzung aller Effizienzpotentiale in der Bundesverwaltung. Auf Basis einer umfassenden Aufgabenkritik, der konsequenten Standardisierung von Prozessen, der flächendeckenden und verbindlichen Nutzung und dem weiteren Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren sowie einer Entbürokratisierung streben wir eine durchgreifende Modernisierung der Bundesverwaltung einschließlich der Ministerien und nachgeordneten Behörden an ...

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland steht für Rechtssicherheit und Zuverlässigkeit. Wir werden die Modernisierung der Bundes-

verwaltung weiter vorantreiben, für mehr Transparenz, Bürgernähe und Servicequalität.“

Mit der Fortschreibung des Programms „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ unter dem Titel „Vernetzte und transparente Verwaltung“ verabschiedete die Bundesregierung am 10. August 2010 die weitere Strategie. Ziel dieses Programms war es unter anderem, durch strukturelle Reformen und neue Kooperationsformen die Effizienz und Effektivität in der Bundesverwaltung zu steigern. Folgende Handlungsfelder waren wesentlicher Gegenstand des Programms und der Erörterungen im Konsultationskreis: Personal, Optimierung der Organisation, Informations- und Kommunikationstechnik (IKT).

Dieses Programm wurde vor der Verabschiedung durch das Bundeskabinett im Konsultationskreis vorgestellt. Der dbb wiederholte in der Folge gegenüber der Bundesregierung seine Kritik, wonach Modernisierungsvorhaben in der Bundesverwaltung nicht ausschließlich unter einem Finanzierungsvorbehalt stehen und damit zu Lasten der Beschäftigten gehen dürften. Erforderlich sei vielmehr, eine echte Aufgabenkritik vorzunehmen, an deren Ende eine entsprechende Aufgabenanpassung an die Personalausstattung stehen müsse. Die Bundesleitung kritisierte darüber hinaus, dass solche Reformkonzepte nicht akzeptabel seien, wenn sie mit einer zusätzlichen Stelleneinsparung und weiteren Personalkürzungen einhergingen.

Der dbb hatte als Spitzenorganisation immer die Notwendigkeit gesehen, Modernisierungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung zu unterstützen, die Arbeitsverfahren oder Informationsgrundlagen verbesserten und am Ende auch zu Effizienzrenditen führten.

Mit der Fortschreibung des Regierungsprogramms – unmittelbar nach den Sparbeschlüssen der Bundesregierung – drängte sich für den dbb zunehmend der Eindruck auf, dass es im Ergebnis weniger um echte Reformen geht, sondern mittlerweile lediglich um kurzfristige Einsparungseffekte – an die Stelle von Modernisierung tritt schlichte Arbeitsverdichtung.



An der Podiumsdiskussion im Rahmen des Fachkongresses „Bildungscontrolling in der Bundesverwaltung“ im dbb forum berlin nahm Heinz Ossenkamp am 5. Oktober 2007 für den dbb teil.

Exemplarische Projekte

Auf- und Ausbau von Dienstleistungszentren in der Bundesverwaltung

In den Modernisierungsprogrammen der Bundesregierung ist unter anderem der Auf- und Ausbau von so genannten Kompetenz- und Dienstleistungszentren (DLZ) vorgesehen. Danach sollen alle Bundesministerien und deren Geschäftsbereiche für ihre Querschnittsfunktionen (insbesondere Personalwesen, Haushalts- und Beschaffungswesen, IT) – soweit diese unterstützende Tätigkeiten und nicht Entscheidungskompetenzen umfassen – Leistungen von Dienstleistungszentren (DLZ) beziehen können. Die Bundesregierung versprach sich von dieser Bündelung von Aufgaben eine Steigerung der Effizienz und der Qualität von Querschnittsaufgaben zum Nutzen von allen Bundesministerien.

Der dbb begrüßte durchaus den organisatorischen Ansatz der DLZ, kritisierte jedoch die Finanzierung und die personellen Auswirkungen. So war für den dbb bei der Konzeption und Einführung des Projektes nicht erkennbar, dass eine klare Personalbedarfsanalyse durchgeführt worden sei, aufgrund derer die Kosten bemessen und die Wirkungen analysiert werden konnten. Ebenso war und blieb unklar, ob die für die Zeit der Umstellung zwingend notwendige Anschubfinanzierung erfolgen würde. Selbst in der ursprünglichen Planung war vorgesehen, dass die Übergangsphase zusätzliche Unterstützung erfordert, weil Verfahren und IT umgestellt werden müssen, Einarbeitungen und Schulungen erforderlich sind und Verfahren zur Sicherheit unter Umständen parallel durchgeführt werden müssten.

Der dbb bedauerte, dass unklar blieb, wie mit der durch die Dienstleistungszentren zu erwartende Effizienzrendite umgegangen werden sollte und befürchtete, dass diese ausschließlich beim Bundesministerium der Finanzen verbleiben würde und weder den einzelnen Ressorts noch den DLZ für ihre Aufgaben zufließen sollte.

E-Government

Die Nutzung der Informationstechnik war für den dbb ein weiteres zentrales Thema bei der Reform der Verwaltung. Hier kam es in besonderer Weise darauf an, in einem sich beschleunigenden Prozess dafür einzutreten, die Verwaltung in das „Digitale Zeitalter“ zu führen, ohne bei aller technischen Weiterentwicklung die Interessen der Beschäftigten wie die der Bürger aus den Augen zu verlieren. Bei der zunehmenden Nutzung von Online-Angeboten in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens kann sich der öffentliche Bereich nicht ausklammern. Mit der Einführung des elektronischen Personalausweises und von rechtssicheren digitalen Übermittlungsverfahren wie De-Mail wird sich der Zugang auch zur Verwaltung verändern. Für die Bundesleitung war es wichtig, diesen Prozess mit zu steuern und dabei auch sicherzustellen, dass nicht allein Kostenerwägungen die Triebfedern bildeten.

Neben dem Konsultationskreis, in dem alle Modernisierungsvorhaben zur Sprache kommen, war der IT-Planungsrat ein wichtiges Abstimmungsgremium. Der IT-Planungsrat war gegründet worden, nachdem im Zuge der Föderalismusreform II die Bund-Länder-Zusammenarbeit im Bereich der Informationstechnik (IT) als Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot der Mischverwaltung zugelassen worden war. Damit einher ging die Absicht, die verschiedenen Informationssysteme des Bundes, der Länder und auch der Kommunen so zu gestalten, dass über einheitliche Standards und Sicherheitssysteme dort, wo es als sinnvoll angesehen wurde, Informationen auch fach- und ebenenübergreifend ausgetauscht werden können. Bisher war das vielfach nicht möglich, weil die einzelnen IT-Systeme häufig noch als „Insellösungen“ betrieben wurden, die bereits rein technisch nicht miteinander kommunizieren konnten. Ziel war es darüber hinaus, eine gemeinsame E-Government-Strategie von Bund, Ländern und Gemeinden zu initiieren.

In der nationalen E-Government-Strategie waren sechs Ziele definiert, an denen sich die Projekte ausrichten sollten, unter anderem die maßgebliche Orientierung am Nutzen von Bürgern, Unternehmen und Verwaltung, die Erhöhung der Effizienz des Verwaltungshandelns, die Transparenz über Daten und Abläufe sowie der Datenschutz. Ein weiteres Ziel der gemeinsamen Strategie war die Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe über Internetangebote des Staates.

Der IT-Rat setzte sich aus der Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik sowie den jeweils für IT zuständigen Vertretern der Bundesländer zusammen.

Am 23. September 2010 fand eine Klausurtagung des IT-Planungsrates mit Vertretern aus Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung und Politik statt, an der auch der dbb beteiligt war. Dabei wurden Positionen und Erwartungen an den IT-Planungsrat auf dem Feld des E-Governments erörtert.

Der dbb verdeutlichte in der Sitzung, dass die Nutzung der Informationstechnik weder aus dem öffentlichen noch aus dem privaten Leben wegzudenken sei, es hier aber auf eine vernünftige Steuerung ankomme.

Einführung der elektronischen Signatur

Die Einführung der elektronischen Signatur war Teil der nationalen E-Government-Strategie, die darauf abzielte, alle geeigneten Verwaltungsangelegenheiten über das Internet abschließend elektronisch erledigen zu können. Dazu waren verwaltungsintern durchgängig digitalisierte Prozessketten vorgesehen, die möglichst medienbruchfrei angelegt sein sollten.

Im Zusammenhang mit der geplanten Umstellung auf die elektronische Aktenführung und rechtsverbindliche digitale Bescheide war die Einführung einer qualifizierten elektronischen Signatur zum Nachweis der Authentizität und Integrität der signierten Daten notwendig.

In der Praxis bedeutete das, dass Mitarbeiter von Behörden – Analoges gilt für private Unternehmen – rechtsverbindliche Erklärungen für ihre Dienststelle oder ihr Unternehmen nur abgeben können, wenn sie für sich selbst diese Signatur beantragen und persönlich mit einem Zertifizierungsdienstanbieter einen Vertrag abschließen. Eine derartige persönliche Verpflichtung geht nach Auffassung des dbb über die für einen funktionierenden elektronischen Geschäftsverkehr erforderlichen Vorkehrungen hinaus. Verpflichtet werden soll nicht die konkrete Person, sondern die Behörde beziehungsweise das Unternehmen, in deren beziehungsweise in dessen Namen der Betreffende tätig wird. Das gilt umgekehrt auch für die Fälle, in denen Mitarbeiter ausscheiden und dann sinnvollerweise auch nicht weiter Erklärungen im Namen ihres Dienstherrn oder Arbeitgebers abgeben sollen.

Das Signaturgesetz läßt in seiner derzeitigen Form eine sachgerechte Lösung, etwa in Form einer „dienstlichen Signatur“, nicht zu.

Diese Problematik wurde unter anderem auch in dem vom Bundestag auf Antrag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP am 14. Dezember 2011 verabschiedeten Antrag „Weniger Bürokratie und Belastung für den Mittelstand – Den Erfolgskurs fortsetzen“ (BT-Drs. 17/7636) anerkannt. Unter Nr. 10 des Antrages wird die Forderung erhoben, Organisationszertifikate zu ermöglichen, die über die geltenden Regelungen des Signaturgesetzes hinaus rechtssichere elektronische Geschäftsvorgänge ermöglichen, ohne dass jeweils eine qualifizierte elektronische Signatur einer natürlichen Person erforderlich ist.

Der dbb hat sich daher unter anderem in einer Initiative gegenüber dem federführenden Bundesministerium für Wirtschaft vom Dezember 2011 dafür ausgesprochen, dass dort, wo im elektronischen Verkehr eine qualifizierte Signatur gefordert ist, eine „dienstliche Signatur“ geschaffen wird,

Mit der Einführung des elektronischen Personalausweises und von rechtssicheren digitalen Übermittlungsverfahren wie De-Mail wird sich der Zugang auch zur Verwaltung verändern. Für die Bundesleitung war es wichtig, diesen Prozess mit zu steuern und dabei auch sicherzustellen, dass nicht allein Kostenerwägungen die Triebfedern bildeten.

Exemplarische Projekte



Der dbb beteiligt sich an dem Prozess, den öffentlichen Dienst in das „Digitale Zeitalter“ zu führen.

die nur auf die Dienststelle zurückzuführen ist. Die Überlegungen zu einer Änderung des Signaturgesetzes laufen derzeit noch.

Entwurf eines E-Government-Gesetzes des Bundes

Das Bundesministerium des Innern veröffentlichte im März 2012 den Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften“. Der Entwurf war Bestandteil des Regierungsprogramms „Vernetzte und transparente Verwaltung“ und soll zur Umsetzung der nationalen E-Government-Strategie beitragen.

Als wesentliche Regelungen sind vorgesehen:

- Verpflichtung der Verwaltung zur Eröffnung eines elektronischen Kanals und zusätzlich der Bundesverwaltung zur Eröffnung eines De-Mail-Zugangs,
- Grundsätze der elektronischen Aktenführung und des ersetzenden Scannens,
- Erleichterung bei der Erbringung von elektronischen Nachweisen und der elektronischen Bezahlung in Verwaltungsverfahren,
- Erfüllung von Publikationspflichten durch elektronische Amts- und Verkündungsblätter,
- Verpflichtung zur Dokumentation und Analyse von Prozessen,
- Regelung zur Bereitstellung von maschinenlesbaren Datenbeständen durch die Verwaltung („open data“),
- Vorschriften zur Evaluierung und Weiterentwicklung.

Die Regelungen sollten sich ausdrücklich nur an die Bundesverwaltung richten, an Behörden der Länder beziehungsweise der Kommunen nur dann, wenn diese Bundesrecht ausführen. Gleichwohl hat die Initiative auch Ausstrahlungswirkung auf die Entwicklung in den Ländern.

Der dbb vertritt zu dem Thema folgende Grundpositionen:

- Die verstärkte Nutzung von Online-Portalen etc. darf keine neuen Barrieren errichten. Das gilt insbesondere für Menschen, die keinen oder nur einen eingeschränkten Zugriff auf das Internet haben beziehungsweise dieses nicht nutzen können.
- E-Government darf nicht einseitig unter Kostengesichtspunkten und vorrangig als Rationalisierungsinstrument betrieben werden. Ziel der IT-Nutzung muss die Modernisierung der Verwaltung sein, hieraus resultieren dann Effizienzvorteile.
- Die beteiligten Mitarbeiter müssten ebenso wie die Bürger mitgenommen werden und den Umsetzungsprozess mitgestalten.
- Zwingend notwendig ist, dass die Schnittstellen definiert und Systeme und Netze der verschiedenen Verwaltungseinheiten kompatibel werden.
- Datenschutz ist keine Pflichtübung, sondern ein unverzichtbares Prinzip, um die Akzeptanz, digitaler Verfahren zu erhalten.
- Digitale Verfahren bieten schließlich auch neue Chancen, flexible Arbeitsplätze zu schaffen und Fortbildungsangebote zu entwickeln, die nicht wie bisher an starre Arbeitszeiten und Präsenzveranstaltungen geknüpft sind.

Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses befand sich der Gesetzentwurf noch in der Abstimmung innerhalb der Bundesregierung, eine Beteiligung der Länder und Verbände war vorgesehen.

E-Justiz

Im Januar 2012 wurde dem dbb ein unter Federführung der Länder Baden-Württemberg, Hessen und Sachsen formulierter Entwurf eines „Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs in der Justiz“ zugeleitet, der im Sommer 2012 als gemeinsame Bundesratsinitiative eingebracht werden soll.

In seiner Stellungnahme vom 27. Februar 2012 begrüßte der dbb die Gesetzesinitiative zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs, einschließlich einer dienstlichen Signatur und einer elektronischen Aktenführung. Der dbb sah die Notwendigkeit, die Verwaltungsorganisation beständig fortzuentwickeln und dabei auch neue technische Entwicklungen einzubeziehen. Dies gelte auch für die Justiz, wobei allerdings stets sichergestellt bleiben müsse, dass der Justizgewährungsanspruch des Art. 19 Abs. 4 GG auch in der Rechtspraxis nicht eingeschränkt und der Zugang zu den Gerichten für jedermann gewährleistet bleibe.

Die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs dürfe nicht als Begründung für einen weiteren Personalabbau vor allem in den Geschäftsstellen der Gerichte genutzt werden.

Die schrittweise Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs über die verpflichtende Einführung eines elektronischen Postfachs bis zu einer in allen Teilen digitalen Kommunikation soll zunächst zwar nur „für professionelle Einreicher“ gelten. Im Zuge einer sich anschließenden vollständigen elektronischen Prozessakte, die dann ohne Medienbrüche geführt werden kann, muss aber sichergestellt werden, dass es keine negativen Rückwirkungen auf die sonstigen Prozessbeteiligten gibt. In Verfahren ohne Anwaltszwang muss das Gericht auch ohne weitere technische Hürden „zugänglich“ sein. Die Digitalisierung der Verfahren darf nicht in der Weise auf die Personalbedarfsbemessung zurückwirken, dass reine Privatparteien verfahrensmäßig und nur noch als Restgröße behandelt werden.

Ausdrücklich positiv vermerkt wurde seitens des dbb die Absicht, neben der bisher als Ersatz für die Schriftform zwingend vorgesehenen qualifizierten



Die Rahmenvereinbarung „Gemeinsame Initiative zur Förderung des Gesundheitsmanagements in der Bundesverwaltung“ wurde am 10. Dezember 2009 unterzeichnet. Im Bild von links dbb Vize Heinz Ossenkamp, Ingrid Seerbrock (DGB) und Dr. Hans-Bernhard Beus, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern.

elektronischen Signatur eine zusätzliche „Organisationssignatur“ in das Signaturgesetz einzufügen. Nicht zuletzt durch die Einführung des elektronischen Personalausweises mit seiner Authentifizierungsfunktion werden Online-Verfahren eine wachsende Bedeutung erlangen. Eine derartige Signatur hätte ihren Anwendungsbereich nicht nur in der Justiz, sondern auch in weiten Bereichen des behördlichen und des geschäftlichen Verkehrs. Die hier vorgeschlagene Ergänzung des Signaturgesetzes könnte nach Auffassung des dbb viele Akzeptanzprobleme deutlich entschärfen.

Gesundheitsmanagement in der Bundesverwaltung – fit für die Zukunft

Mit dem Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ hatte sich die Bundesregierung auch zum Ziel gesetzt, die Initiativen für eine systematische betriebliche Gesundheitsförderung in der Bundesverwaltung zu stärken und Gesundheitsmanagement als ein zentrales Instrument zu etablieren.

Für den dbb ging es angesichts einer sich verändernden Personalstruktur darum, sich sowohl frühzeitig um qualifizierten Nachwuchs zu kümmern, als auch einer älter werdenden Beschäftigtenstruktur gerecht zu werden.

So wie sich der Grundsatz des lebenslangen Lernens in der Zwischenzeit durchgesetzt hat, musste und muss sich auch eine lebensbegleitende Gesundheitsförderung verwirklichen. Denn die Frage ist, wie bestehende Ressourcen sinnvoll so genutzt werden können, dass jüngere und ältere Beschäftigte jeweils voneinander profitieren und somit eine effektive Leistung in der Bundesverwaltung erbracht werden kann. Die Optimierung des Personalmanagements ist daher nach Auffassung des dbb ein wesentlicher Aspekt der Verwaltungsmodernisierung.

Der dbb nahm daher frühzeitig mit dem Bundesministerium des Innern Gespräche auf, um sich der Thematik der Gesundheitsförderung in der Bundesverwaltung anzunehmen. Ziel war es, eine gemeinsame Initiative zu starten, mit der die Implementierung eines systematischen Gesundheitsmanagements in der Bundesverwaltung gefördert werden konnte.

Am 10. Dezember 2009 wurde eine Rahmenvereinbarung „Gemeinsame Initiative zur Förderung des Gesundheitsmanagements in der Bundesverwaltung“ vom Bundesministerium des Innern, DGB und dbb unter-

Jobcenter und Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende

zeichnet, die für alle Bundesressorts gilt und die Grundsätze und Ziele zum behördlichen systematischen Gesundheitsmanagement regelt. Für den dbb unterzeichnete der stellvertretende Bundesvorsitzende Heinz Ossenkamp, für das Bundesministerium des Innern der damalige Staatssekretär, Dr. Hans-Bernhard Beus. (Dokument 6)

Die gemeinsame Initiative beschreibt Grundsätze, Ziele und Umsetzungsstrategien, wie Gesundheitsförderung künftig in der Bundesverwaltung gezielt gestaltet werden kann. Dabei wird klargestellt, dass Gesundheitsmanagement kein „Krisenmanagement“ sein soll, sondern auf alle Lebensphasen in der beruflichen Tätigkeit Anwendung findet, so auch schon bei jüngeren Beschäftigten. Prävention war das wesentliche Ziel vor der Frage der Reduzierung der krankheitsbedingten Fehlzeiten. Denn der dbb war stets davon überzeugt, dass die Fehlzeitenquote allein keinen beziehungsweise nur einen geringen Aussagewert hat. Daher begrüßte der dbb, dass mit dem Gesundheitsförderungsbericht 2010 der Bundesregierung eine Altersstrukturanalyse der Fehlzeitendaten eingeführt wurde.

Mit der Unterzeichnung dieser Vereinbarung ist der Prozess der Einführung des Gesundheitsmanagements nicht abgeschlossen, sondern er beginnt jetzt erst und muss mit Leben erfüllt werden – diesen Weg wird der dbb weiter begleiten.

Jobcenter und Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende

Gemeinsames Ziel aller Parteien im Zuge der Arbeitsmarktreformen 2003 war es, für Langzeitarbeitslose eine Betreuung aus einer Hand zu schaffen. Dies war breiter Konsens. Politisch umstritten war nur die Frage, an welchem Ort diese Hilfe realisiert werden sollte.

Als Ergebnis eines Vermittlungsverfahrens entstanden die so genannten Arbeitsgemeinschaften nach SGB II (ARGen), die seit 2005 – nach einigen Anlaufschwierigkeiten – ihren Auftrag erfüllten. Dabei wurden die Regelleistungen zum Lebensunterhalt und Leistungen zur Eingliederung in Arbeit von der Bundesagentur für Arbeit sowie die sozialflankierenden Leistungen und die Leistungen für Unterkunft und Heizung von den Kommunen erfasst. Personal und Verwaltungskompetenzen der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen wurden miteinander verzahnt und in einer einheitlichen Einrichtung zusammengeführt.

Hinzu kamen im Rahmen einer Experimentierklausel 69 Optionskommunen, die für alle Leistungen der Grundsicherung als zugelassene kommunale Träger zuständig waren. Das Modell war auf sechs Jahre befristet und sollte zum 31. Dezember 2010 auslaufen.

Dieser Kompromiss hatte allerdings vor dem Bundesverfassungsgericht keinen Bestand. Mit Urteil vom 20. Dezember 2007 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die Pflicht zur Aufgabenübertragung nach dem SGB II auf Arbeitsgemeinschaften den Anspruch der Kommunen auf eigenverantwortliche Aufgabenerledigung verletze und gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes verstoße.

Der Bundesgesetzgeber war danach aufgefordert worden, bis spätestens zum 31. Dezember 2010 eine verfassungskonforme Neuregelung zu erlassen. Bis dahin sollten die bisherigen Regelungen weitergelten.

Die Überlegungen über die Neugestaltung der Hilfe für Langzeitarbeitslose fielen zusammen mit der so genannten Föderalismusreform II.

Der Bundestag beschloss am 15. Dezember 2006 auf Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, der SPD und der FDP die Konstituierung der Föderalismus-

Jobcenter und Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende

kommission II, die den Auftrag hatte, Empfehlungen für eine Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu erarbeiten.

Die Bundesleitung setzte sich von vornherein dafür ein, dass die gesellschaftlich sinnvolle Zusammenlegung der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe zu einer Leistung fortgeführt werden kann.

Sie stellte dabei fest, dass es neben dem Bereich des SGB II auch weitere staatliche Handlungsfelder gab, die eine Verwaltungsorganisation über Bundes-, Länder- und kommunale Grenzen hinweg sinnvoll erscheinen ließen.

Vor diesem Hintergrund forderte die Bundesleitung die Föderalismuskommission auf, sich auch dieser Thematik anzunehmen. Im so genannten „Korb II“ ging es unter anderem um Verbesserung der staatlichen Aufgabenerfüllung im Bereich der Verwaltung von Bund und Ländern.

Ziel der dbb Bundesleitung war es, zwischen den beiden Polen – einer Stärkung des Bundeseinflusses in Form des Modells eines kooperativen Jobcenters und einer Stärkung des kommunalen Einflusses, wie sie etwa vom Deutschen Landkreistag befürwortet wird – eine Lösung zu finden, die den Fortbestand der erfolgreichen Arbeit der Arbeitsgemeinschaften absichern konnte.

Der Vorschlag des dbb sah eine Ergänzung zu den Art. 83 ff. GG vor:

„Verwaltungszusammenarbeit:

Mit Zustimmung des Bundesrates kann im Einzelfall durch Bundesgesetz bestimmt werden, dass Aufgaben, die in die getrennte Zuständigkeit des Bundes und der Länder fallen, einer gemeinsam einzurichtenden Verwaltungseinheit übertragen werden können. Die Ausführung in einer gemeinsam eingerichteten Verwaltungseinheit bedarf der Zustimmung des jeweiligen Landes.“

Dieses Modell war Grundlage des Vorschlages, den die Bundesleitung am 24. April 2008 den Kommissionsvorsitzenden Oettinger und Dr. Struck zuleitete. In gleichlautenden Schreiben sprach sich die Bundesleitung für eine Fortsetzung der Zusammenarbeit von Bund und Kommune in Form der Arbeitsgemeinschaften aus.

Es sei notwendig, angemessene staatliche Antworten auf neue Herausforderungen zu finden, die eben nicht an den jeweiligen Landesgrenzen Halt machten und die die Zusammenarbeit von Trägern aller Ebenen unter Nutzung der jeweiligen Sachkompetenz erforderlich macht. Die Bundesleitung plädierte daher dafür, auch die Frage ebenenübergreifender Bündelung von Verwaltungsaufgaben konkret anzugehen und die für solche Zusammenarbeitsformen notwendig gewordene verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen.

In parallelen Schreiben an den damaligen Bundesminister für Arbeit und Soziales, Olaf Scholz, und den Vorstandsvorsitzenden der Bundesagentur für Arbeit, Frank-Jürgen Weise, machte die Bundesleitung deutlich, dass sie, zugleich im Namen der bei der Bundesagentur für Arbeit organisierenden Mitgliedsgewerkschaften, dafür eintrete, die Zusammenarbeit von Bundesagentur und Kommune auch künftig fortzusetzen – dann auf einer verfassungsrechtlich tragfähigen Grundlage. Darüber hinaus dürfe die neue Organisation der Grundsicherung nicht zu Lasten der gegenwärtig in den Arbeitsgemeinschaften Beschäftigten gehen. Eine „Rückabwicklung“ der unter großen Mühen aller Beteiligten im Jahr 2005 eingerichteten Arbeitsgemeinschaften lehnte die Bundesleitung ausdrücklich ab.

In der Antwort bestätigte der Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur die positiven Wirkungen einer Verzahnung der Dienstleistungen beider Leistungsträger unter einem Dach. Als Lösung schlug er die Zusammenarbeit in Form

des „kooperativen Jobcenters“ vor, wie es im Bundesministerium für Arbeit und Soziales und in seinem Haus gemeinsam entwickelt worden sei.

Am 14. Oktober 2008 konkretisierte die Grundsatzkommission für Sozialpolitik die Position des dbb mit folgendem Beschluss:

„Der dbb spricht sich bei der Neuorganisation des SGBG-II-Vollzuges für ein Kooperationsmodell aus, bei dem die beiden Träger, Kommunen und BA, zwar unter Wahrung ihrer „Identität“ getrennt bleiben, inhaltlich, räumlich und organisatorisch aber eng verzahnt zusammenarbeiten. Das jeweilige Personal verbleibt damit bei den Ausgangskörperschaften Kommune oder Bundesagentur, die weiter für statusrechtliche Entscheidungen zuständig sind.“

Die Träger behalten im Grundsatz die Zuständigkeit für ihren Leistungsbereich. Im Rahmen einer koordinierten Fallbehandlung sollen Feststellungen, etwa zum verfügbaren Einkommen, für beide Träger verbindlich sein. Eine gemeinsame Führung mit einer einheitlichen Geschäftsführung ist anzustreben. Im Personalvertretungsrecht ist eine, den Befugnissen der Geschäftsführung entsprechende gemeinsame Personalvertretung vorzusehen.

Organisationspolitisch sind Voraussetzungen zu schaffen, die Betreuung aus einer Hand zu sichern. Dafür sind die rechtlichen Grundlagen zu optimieren. Dies gilt auch für die wechselseitige Nutzung der Informationssysteme.

Das Modell der Optionskommunen ist fortzuführen und zu entfristen.“

Bereits am 10. April 2008 hatte der Bundesvorsitzende des dbb in einem Gespräch mit dem Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Dr. Peter Struck MdB, die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Absicherung erörtert. Dabei machte der dbb Bundesvorsitzende deutlich, dass es neben der notwendigen Verankerung der gemeinsamen Einrichtungen von Kommune und Bundesagentur auch darum gehe, die Grundlage für weitere Kooperationen zu öffnen. (Dokument 7)

In Fortsetzung der Kontakte traf die dbb Bundesleitung am 30. Mai 2008 mit dem Obmann der SPD-Bundestagsfraktion in der Föderalismuskommission II, Volker Kröning MdB, zusammen.

Volker Kröning verteidigte das Modell vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur, das auf freiwilliger Zusammenarbeit beruhe und das die Kooperation durch öffentlich-rechtlichen Vertrag regule. Die Bundesregierung gehe davon aus, dass dieses Modell auch ohne Verfassungsänderung realisierbar sei. Die Bundesleitung wies auf die Situation der in den Arbeitsgemeinschaften eingesetzten Beschäftigten hin und appellierte an die politisch Verantwortlichen, hier möglichst schnell zu einer Klarstellung zu kommen.

Am 9. Mai 2008 trafen die Fachminister des Bundes und der Länder zu einer Sonderkonferenz zur Frage der Neuorganisation der Betreuung der Langzeitarbeitslosen zusammen. Die Positionierung der Länder war dabei unterschiedlich. Einigkeit bestand am Ende aber über die Bildung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe, zu der Bundesminister Scholz einladen und die bis Ende Juni 2008 ein Konsensmodell vorlegen sollte.

In der anschließenden Sondersitzung teilten die Arbeits- und Sozialminister im Ergebnis die Auffassung des dbb und sprachen sich für eine Ergänzung des Grundgesetzes aus, die das Modell der Mischverwaltung und der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung weiter ermöglichen sollte. Neben den notwendigen Verfassungsänderungen forderte die Sonderkonferenz Anpassungen am SGB II, insbesondere einen einheitlichen Personalkörper in den Nachfolgeorganisationen der Arbeitsgemeinschaften und eine verbindliche Kooperation zwischen der Bundesagentur für Arbeit, den Ländern

Der dbb spricht sich bei der Neuorganisation des SGBG-II-Vollzuges für ein Kooperationsmodell aus, bei dem die beiden Träger, Kommunen und BA, zwar unter Wahrung ihrer „Identität“ getrennt bleiben, inhaltlich, räumlich und organisatorisch aber eng verzahnt zusammenarbeiten. Das jeweilige Personal verbleibt damit bei den Ausgangskörperschaften Kommune oder Bundesagentur, die weiter für statusrechtliche Entscheidungen zuständig sind.



Anhörung im Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Reform des SGB II (ARGen) am 12. April 2010. Von links Heinz Ossenkamp, Waldemar Dombrowski (vbba) und Klaus Dauderstädt.

und den Kommunen bei der Erarbeitung der arbeitsmarktpolitischen Programme. Änderungen im Grundgesetz zur Absicherung der Mischverwaltung sollten sich aber auf einen engen, auf die Grundsicherung für Arbeitssuchende bezogenen Ausnahmetatbestand beschränken.

Im Februar 2009 einigten sich der Bundesarbeitsminister und alle Länderminister auf das Modell der so genannten „Zentren für Arbeit und Grundsicherung“ verbunden mit dem Fortbestand der 69 Optionskommunen.

Diesen Kompromiss mitzutragen, sah sich allerdings die CDU/CSU-Bundestagsfraktion nicht in der Lage. In ihrer Sitzung am 17. März 2009 beschloss die Fraktion endgültig, die Reform in dieser Legislaturperiode nicht mehr zu beenden. Die Begründung lautete, dass sich ein verfassungswidriges Gesetz nicht durch eine Verfassungsänderung retten lasse.

Mit dieser Ablehnung wurde das Zeitfenster für die Neuorganisation der Jobcenter und auch für die Zukunft der „Optionskommunen“ allerdings ungleich kleiner, da das Bundesverfassungsgericht die Übergangsfrist für den Gesetzgeber bis Ende 2010 begrenzt hatte. Die Experimentierklausel für die Optionskommunen sollte ebenfalls Ende 2010 auslaufen, sie konnte nach damaliger Gesetzeslage allenfalls um drei Jahre, also bis Ende 2013, verlängert werden.

Mit Schreiben vom April 2009, unter anderem an den Bundesarbeitsminister Olaf Scholz und den Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Volker Kauder, appellierte die Bundesleitung dringend, die Zusammenarbeit von Bund und Kommunen zu erhalten und dafür die notwendige Verfassungsgrundlage zu schaffen.

Wegen der politischen Differenzen blieb eine verfassungsrechtlich tragfähige Entscheidung über die Zusammenarbeit von Bund und Kommunen und die Zukunft der Arbeitsgemeinschaft nach SGB II in der Föderalismusreform II zunächst außen vor.

Der Auftrag des Bundesverfassungsgerichts, die Organisationsfrage bis Ende des Jahres 2010 neu zu regeln, wurde in der 16. Legislaturperiode nicht erfüllt.

Am 27. September 2009 fand die Wahl zum 17. Deutschen Bundestag statt, aus der CDU/CSU und FDP als Mehrheitsparteien hervorgingen. Der

Jobcenter und Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende

Koalitionsvertrag „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt“ vom 26. Oktober 2009 sah zunächst vor, eine „verfassungsfeste Lösung ohne Änderung des Grundgesetzes und ohne Änderung der Finanzbeziehungen“ in getrennter Aufgabenwahrnehmung anzustreben, während die bestehenden Optionskommunen ihre Aufgaben unbefristet fortführen können.

Am 27. Januar 2010 stellte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Umsetzung des Koalitionsvertrages, das heißt ohne Änderung des Grundgesetzes, drei Arbeitsentwürfe vor, die der Verstetigung der kommunalen Option, der Einführung der eigenverantwortlichen und kooperativen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung und das Muster eines Vertrages zur Ausgestaltung der eigenverantwortlichen und kooperativen Aufgabenwahrnehmung beinhaltete.

In dem Schreiben vom 9. Februar 2010 an die Bundesministerin für Arbeit und Soziales, Ursula von der Leyen, und den Vorsitzenden der Arbeitsgruppe für Arbeit und Soziales der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Karl Schiewerling, bedauerte die Bundesleitung, dass die im Koalitionsvertrag festgeschriebene „getrennte Aufgabenwahrnehmung“ die Aufbauarbeit der vergangenen Jahre und die gewachsene Zusammenarbeit wieder zunichtemachen würde. Die Trennung der Systeme stehe in einem diametralen Zusammenhang zum erklärten Ziel der Koalition, Verfahren zu vereinfachen und Bürokratie abzubauen. Für die betroffenen Beschäftigten müsse darüber hinaus möglichst schnell Klarheit über die eigenen beruflichen Perspektiven geschaffen werden.

Angesichts der verbreiteten Kritik wurde schließlich eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Bundesregierung, der Länder und der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, FDP und SPD eingerichtet, um die Frage einer verfassungsrechtlichen Absicherung unter Einschluss der Optionskommunen zu prüfen.

In einem Spitzengespräch am 24. März 2010 einigten sich Vertreter der Koalition und der SPD unter Leitung der Bundesarbeitsministerin, Ursula von der Leyen, auf eine umfassende Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Kern der Einigung war, dass die Vermittlung und Betreuung von Langzeitarbeitslosen ebenso wie die Sicherung des Lebensunterhalts auch künftig aus einer Hand gewährleistet sein sollen. Zu diesem Zweck sollten verbesserte und leistungsfähigere Jobcenter die Kompetenzen und Erfahrungen der Bundesagentur für Arbeit und der kommunalen Träger bündeln. Teil der Einigung war eine dauerhafte und verfassungsfeste Absicherung im Grundgesetz.

Kommunen, die die Aufgaben vollständig und eigenverantwortlich wahrnehmen wollten, konnten darüber hinaus anhand einheitlicher Eignungskriterien als alleinige Aufgabenträger zugelassen werden. Die gemeinsamen Einrichtungen von Bundesagentur für Arbeit und Kommunen sollen allerdings der Regelfall bleiben.

In Ausführung dieser Übereinkunft beschloss das Bundeskabinett bereits am 31. März 2010 in einem ersten Schritt den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, Art. 91e GG, als Grundlage für eine gemeinsame Aufgabenerledigung auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Darüber hinaus ist in dem angesprochenen Regel-Ausnahme-Verhältnis ein begrenzter Anteil von Gemeinden und Gemeindeverbänden zugelassen.

In einem Schreiben an die Bundesarbeitsministerin begrüßte der dbb Bundesvorsitzende, Peter Heesen, diese Entwicklung – auch wenn hier nur der Spezialfall der Zusammenarbeit von Bund und Kommune auf dem Gebiet der Betreuung von Langzeitarbeitslosen geregelt wurde, und kündigte eine konstruktive Begleitung des Gesetzgebungsverfahrens an.

Der dbb hatte gegenüber den Übergangsregelungen in Art. 91e GG allerdings die Frage gestellt, ob der sehr allgemein gefasste Gesetzesvorbehalt

Jobcenter und Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende

in Art. 91e Abs. 3 GG tatsächlich die gesamte Problematik des Personalübergangs rechtssicher abdecken würde.

Am 12. April 2010 fand im Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitslose statt. Der dbb war unter anderem vertreten durch die stellvertretenden dbb Bundesvorsitzenden Klaus Dauderstädt und Heinz Ossenkamp.

Ziel des Gesetzes war, die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Agenturen für Arbeit und Kommunen fortzusetzen. Die Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen sollten, als Regelfall, die Aufgaben in gemeinsamen Einrichtungen wahrnehmen. Der Entwurf regelte hierzu die notwendigen Organisationsstrukturen. Gleichzeitig sollten die bisher nur befristet zugelassenen so genannten Optionskommunen verstetigt werden. Die gegenwärtige Zahl von 69 Optionskommunen konnte – in zwei Schritten – auf bis zu 25 Prozent der gesamten Aufgabenträger aufgestockt werden. Nach derzeitigem Stand wären das bis zu 110 Optionskommunen.

Der Referentenentwurf klärte zwar eine Vielzahl von Fragen; für die betroffenen Mitarbeiter stellte der dbb dennoch in seiner Stellungnahme deutlichen Nachbesserungsbedarf fest:

Kritisiert wurde insbesondere,

- die Befristung der Zuweisung zu den neuen „gemeinsamen Einrichtungen“ zunächst nur auf die Dauer von fünf Jahren,
- das Übergangsverfahren bei der Gründung einer neuen oder Beendigung einer bestehenden Optionskommune, wobei für einen Großteil der betroffenen Beschäftigten der Dienstherr beziehungsweise Arbeitgeber ausgewechselt wird, ohne dass eine unmittelbare Einflussmöglichkeit gegeben ist,
- die unzureichende Gestaltung der mit einem Wechsel verbundenen Ausgleichsmaßnahmen.

Das Bundeskabinett verabschiedete am 21. April 2010 den Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Parallel hierzu lief die entsprechende Verfassungsänderung in Art. 91e GG.

Am 5. Mai 2010 wurde der Entwurf von CDU/CSU-, FDP- und SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages gemeinsam eingebracht und in 1. Lesung behandelt. Gleichzeitig wurde die entsprechende Änderung des Grundgesetzes behandelt. Auch dieser Entwurf war gemeinsam von den Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und FDP sowie der SPD-Bundestagsfraktion eingebracht worden. Der dbb hat zu dem Entwurf gegenüber dem Ausschuss für Arbeit und Soziales eine umfangreiche Stellungnahme abgegeben. (Dokument 8)

Der Bundestag hat am 17. Juni 2010 in 2. und 3. Lesung die Reform der sogenannten Jobcenter sowie die dazu notwendige Änderung des Grundgesetzes beschlossen.

Gegenüber der ursprünglichen Kabinettsfassung ist der Entwurf in einer Reihe von Punkten geändert worden, unter anderem: Die in einigen Regionen – entgegen den Vorgaben – zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommune immer noch getrennte Aufgabenwahrnehmung erhielt eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2011, in der die Leistungsträger sich für Jobcenter oder Optionskommune entscheiden können. Im Zweifelsfall sollte die Feststellung der Erwerbsfähigkeit eines Hilfebedürftigen nicht durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen, sondern durch die Rentenversicherung erfolgen. Personalvertretungsrechtlich waren schließlich zwar auch weiterhin keine Stufenvertretungen vorgesehen, wohl aber eine institutionalisierte Arbeits-



Der dbb hat sich mit Erfolg dafür eingesetzt, dass 3 200 befristete Stellen in der Bundesagentur für Arbeit entfristet wurden.

gruppe der Personalratsvorsitzenden der „Gemeinsamen Einrichtungen“, um sich auf gemeinsame Standpunkte zu verständigen.

Die SPD-Bundestagsfraktion hat ihre Zustimmung zu dem Konzept davon abhängig gemacht, dass im Haushaltsausschuss die Befristung von 3 200 Stellen bei der Bundesagentur für Arbeit im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende aufgehoben wurde. Einem entsprechenden Antrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales stimmte der Haushaltsausschuss am 9. Juni 2010 zu.

In dieselbe Richtung entschied in der Folge auch das Bundesarbeitsgericht: In einer Entscheidung vom 9. März 2011 kam das Gericht zu der Feststellung, dass die Bundesagentur für Arbeit die Befristung von Arbeitsverhältnissen nicht damit rechtfertigen könne, dass ein von ihr selbst aufgestellter Haushaltsplan Mittel nur für befristete Arbeitsverträge vorsehe. Ein sachlicher Grund für eine Befristung könne zwar dann vorliegen, wenn der Arbeitnehmer aus Haushaltsmitteln vergütet wird, die haushaltsrechtlich nur für eine befristete Beschäftigung bestimmt sind, und er entsprechend beschäftigt wird. Das gelte jedoch dann nicht, wenn der Arbeitgeber und das den Haushaltsplan aufstellende Organ identisch seien. Dies war bei der Bundesagentur für Arbeit aber der Fall.

Der Bundesrat hat der erforderlichen Verfassungsänderung und dem Gesetzentwurf am 19. Juli 2010 zugestimmt. Damit zusammen hat der Bundesrat eine EntschlieÙung verabschiedet, in der er die Fortsetzung der gemeinsamen Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende durch die Bundesagentur für Arbeit und die jeweiligen kommunalen Träger begrüÙt. Er stellte dabei ausdrücklich fest, dass die Zusammenarbeit sich bisher bewährt habe und dass die gemeinsame Durchführung der Aufgaben als Regelfall beibehalten wird.

Für die Bundesleitung ist damit ein wichtiges Ziel erreicht worden: Entgegen der ursprünglichen Forderung der Bundesregierung ist es gelungen, die Zusammenarbeit von Bundesagentur und Kommunen fortzuführen und diese auf eine für die Zukunft verfassungsrechtlich sichere Grundlage zu stellen. Wichtig für den dbb war auch, dass – einer Forderung der SPD-Bundestagsfraktion entsprechend – 3 200 bisher befristete Stellen in der Bundesagentur für Arbeit entfristet wurden.

Die Arbeitsmarktreform ist zum 1. Januar 2012 in wesentlichen Teilen umgesetzt worden.

Mit Inkrafttreten der Reform des SGB II können nach dem neugefassten § 6a Abs. 2 SGB II bis zu einem Viertel der kommunalen Träger als „Optionskommunen“ beziehungsweise zugelassene kommunale Träger (zkT) Aufgaben der bisherigen Jobcenter wahrnehmen.

Die Struktur der so genannten Optionskommunen hat sich weiter ausdifferenziert. Entsprechend den jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften sind unterschiedliche Rechtsformen zum Tragen gekommen, von der Eigenwahrnehmung bis zur Gründung von GmbHs oder Anstalten öffentlichen Rechts.

Probleme waren bereits von Anfang an in Bezug auf die konkreten Umsetzungsregelungen für das betroffene Personal erkennbar. Die Bundesleitung hatte stets darauf hingewiesen, dass die verfassungsrechtliche Grundlage für den Personalübergang bei der Bildung von Optionskommunen in Bezug auf den damit verbundenen Dienstherrwechsel sehr vage gehalten ist. Problematisch ist darüber hinaus in der Praxis eine Reihe von Übergangsregelungen, da bei der Bildung von Optionskommunen ganz unterschiedliche Personal-, Dienstrechts- und Tarifstrukturen der Kommunen und der Bundesagentur zusammengeführt werden müssen.

Bis zum Redaktionsschluss blieben eine Reihe offener Fragen, bei denen auch deutliche Meinungsunterschiede vor allem mit den kommunalen Spitzenorganisationen offenkundig sind. Themen sind unter anderem die Regelungen für bisher in-sich-beurlaubte Beamte der Bundesagentur für Arbeit, die Situation von Amtshilfekräften, wie etwa von Vivento, die bei der Bundesagentur eingesetzt worden sind, und die Gestaltung der Ausgleichszulagen bei unterschiedlichen Einkommensstrukturen in der Bundesagentur für Arbeit und den neuen kommunalen Trägern. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass nicht nur wegen des unterschiedlichen Dienst- und Tarifrechts, sondern auch durch die unterschiedlichen Aufgabenzuschüsse und Stellenbewertungen und nicht zuletzt in Folge der nur in der Bundesagentur für Arbeit vorgesehenen Funktionsstufen in einer größeren Zahl von Fällen erhebliche Differenzen in den Einkommen bestehen, die durch die vorhandenen Übergangsregelungen nur teilweise ausgeglichen werden.

Eine Regelung stand bei Redaktionsschluss noch aus.

Auch in den neuen gemeinsamen Einrichtungen zeigte sich zu Beginn eine Reihe von Fragen, insbesondere in der Abgrenzung der Kompetenzen von Bundesagentur und Kommune, von Geschäftsführer, Träger und Trägerversammlung.

Um personalvertretungsrechtlich relevante Fragen zwischen den verschiedenen gemeinsamen Einrichtungen abzustimmen und zu erörtern, sieht das SGB II die Einrichtung einer Arbeitsgruppe der Vorsitzenden der Personalvertretungen der Jobcenter vor. Am 23. und 24. November 2011 ist diese Arbeitsgruppe in Berlin auf Einladung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen gekommen.

In den 19-köpfigen Vorstand der Arbeitsgruppe sowie in den fünfköpfigen Geschäftsführenden Vorstand sind auch Vertreter des dbb gewählt worden.

Vom 29. bis 31. Mai 2012 hat in Berlin die zweite Sitzung der Arbeitsgruppe stattgefunden, die sich erstmals auch mit inhaltlichen Fragen des Personals in den Jobcentern und den Belangen der von den Jobcentern betreuten Menschen befasst hat. Der dbb begleitet und unterstützt die Arbeit der Bundes-Arbeitsgruppe mit einer eigenen dbb-Arbeitsgruppe mit Vertretern von vbba, komba und GdS.

Die Reform der Bundeswehr und ihre Auswirkungen

Im Mai 2011 legte der Bundesminister der Verteidigung, Dr. Thomas de Maizière, Eckpunkte zur Neuausrichtung der Streitkräfte vor. Entsprechend einem Beschluss der Bundesregierung soll die Bundeswehr von einer Wehrpflichtarmee zu einer Freiwilligenarmee umgebaut werden. Dazu soll das Personal im militärischen wie im zivilen Bereich deutlich reduziert und einsatzorientiert ausgerichtet werden. In der neuen Zielstruktur soll die Bundeswehr nur noch bis zu 185 000 Soldaten einschließlich Reservisten sowie nur noch 55 000 Stellen für ziviles Personal umfassen.

Der dbb erkannte die Notwendigkeit einer Reform aufgrund der veränderten sicherheitspolitischen Lage an. In der Umsetzung stellte sich aber die Frage nach den Folgen für die in der Bundeswehr beschäftigten Menschen und ihrer Familien. Der dbb betonte, dass das Aussetzen der Wehrpflicht nicht mit einem Aussetzen des Artikels 87b des Grundgesetzes, der die Eigenständigkeit der Bundeswehrverwaltung regelt, einhergehen dürfe. Mit Blick auf drohende Standortschließungen wurde darauf verwiesen, dass das künftige Ansehen der Bundeswehr nicht zuletzt durch „Präsenz in der Fläche“ entschieden werde.

Kritisiert wurde seitens des dbb vor allem, dass die künftige Stärke des Zivilpersonals weniger von sachlichen Berechnungen unter Berücksichtigung des Auftrages und der Stärke der Streitkräfte beruhe, sondern eine eher gegriffene Zahl darstelle.

Am 5. Juli 2011 führte die Bundesleitung im dbb forum eine Fachtagung zur Bundeswehrreform durch, in der es um die Konsequenzen der Neuausrichtung der Bundeswehr ging. Getragen wurde die Tagung neben dem dbb als Einladendem von seinen im Bereich der Bundeswehrverwaltung organisierenden Fachgewerkschaften, Verband der Arbeitnehmer der Bundeswehr (VAB) und Verband der Beamten der Bundeswehr (VBB). Mitwirkende waren unter anderem Bundesverteidigungsminister Dr. Thomas de Maizière, Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, der als Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages die Auswirkungen der Bundeswehrreform aus Sicht der Kommunen bewertete, und die verteidigungspolitischen Sprecher der Fraktionen des Deutschen Bundestags.

In Schreiben vom 17. Oktober 2011 wandte sich die Bundesleitung an den Bundesverteidigungsminister sowie die Fraktionsvorsitzenden im Deutschen Bundestag und forderte dringend, die Frage des Personalbedarfs der Bundeswehrverwaltung noch einmal zu überprüfen und ggf. nachzusteuern.

Die Bundesleitung betonte darin, dass Art und Umfang der Aufgaben die Richtschnur für die künftige Personalbemessung sein müssten. Die vorgegebene Zahl von 55 000 Beschäftigten in der Bundeswehrverwaltung stelle nach eigenem Eingeständnis des Ministers keinen an der Aufgabe orientierten Wert dar, sondern ein arithmetisches Mittel aus Schätzungen, die in der Spannweite von 65 000 Mitarbeitern bis zu 50 000 Mitarbeitern reichten. Die zugrunde gelegte Stärke setze nur eine haushaltspolitische Vorgabe um. Die Reform sei damit von vornherein mit einer Hypothek belegt, die sich letztlich auch auf die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr auswirke.

Darüber hinaus kritisierte die Bundesleitung Überlegungen, die im Haushalt vorgesehenen Kostenreduzierungen im Verteidigungshaushalt durch Personalverschiebungen auf ein anderes Ressort, hier konkret das Bundesministerium des Innern mit dem Bundesverwaltungsamt, zu erreichen.

Betroffen davon sind große Teile des Personalwesens: die Personalabrechnung mit Beihilfe, Besoldung und Versorgung, die mit etwa 2 500 Stellen auf das Bundesverwaltungsamt übergehen sollen, sowie das zentrale Travelmanagement einschließlich der Trennungsgeldberechnung. Die Kostenentlastung des Verteidigungshaushalts spiegele sich damit in einer

dbb Innovationspreis 2011



Die Mitglieder der Jury mussten aus über 100 Bewerbungen auswählen. Im Bild von links Dr. Eckart Werthebach, Rudolf Seiters, Prof. Dr. Hedda von Wedel, Hans-Dietrich Genscher, Anette Rosenzweig, Otto Schily und dbb Chef Peter Heesen.

entsprechenden zusätzlichen Kostenbelastung im Bereich des Bundesministeriums des Innern wider. Die Bundesleitung sieht daher noch erheblichen Klärungsbedarf.

Zu den dienstrechtlichen Umsetzungsfragen hat die Bundesregierung zwischenzeitlich den Entwurf eines Bundeswehrreformbegleitgesetzes vorgelegt, der bis zur Sommerpause 2012 vom Deutschen Bundestag verabschiedet werden soll.

dbb Innovationspreis 2011

Die Bundesleitung hat im Berichtszeitraum den Veränderungsprozess in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland intensiv begleitet, da es dem dbb darum ging, die Verwaltung und den öffentlichen Dienst in seiner Gesamtheit angesichts komplizierter werdender Rahmenbedingungen zukunftsfähig zu gestalten.

Aus diesem Grund schrieb der dbb im Jahr 2011 erstmals unter dem Motto „Innovation – Fortschritt für die Praxis“ den dbb Innovationspreis aus, mit dem Reforminitiativen und Neuerungen im Bereich des öffentlichen Dienstes ausgezeichnet werden sollten. Dabei ging es darum aufzuzeigen, welche erfolgversprechenden Projekte es in Deutschland gibt, die zum Gelingen eines auf die Zukunft gerichteten Veränderungsprozesses in der Verwaltungslandschaft Deutschlands beitragen.

Der mit 50 000 Euro dotierte Preis stieß auf eine große Resonanz: Knapp 100 Bewerbungen erreichten den dbb und stellten die hochrangig besetzte Jury vor die Herausforderung, unter den zahlreichen Bewerbern einen geeigneten Preisträger zu wählen. Zu den Jurymitgliedern zählten neben dem Bundesvorsitzenden der ehemalige Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher, die ehemalige Bundesinnenministerin Otto Schily und Rudolf Seiters, der Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrates, Prof. Dr. Johannes Ludwig, die Präsidentin des Bundesrechnungshofes a. D., Prof. Dr. Hedda von Wedel, sowie Annette Rosenzweig und der ehemalige Innensenator von Berlin, Dr. Eckart Werthebach.

Am 12. Oktober 2011 wurde der Innovationspreis erstmalig im Rahmen einer Feierstunde im dbb forum verliehen.

„Mit der Auszeichnung wollen wir als gewerkschaftlicher Dachverband Neuerungen im öffentlichen Dienst initiieren, fördern und der breiten Öffentlichkeit als Vorbild bekannt machen“, sagte der dbb Bundesvorsitzende anlässlich der Verleihung.

„Die öffentliche Verwaltung zeichnet sich durch Innovationsfähigkeit aus, die alle Unkenrufe über Schwerfälligkeit und Unbeweglichkeit Lügen straft ... Die Bewerbungen zeugen von einem beeindruckenden Einfallsreichtum, der nicht nur Rationalisierung und Kostenersparnis, sondern auch Bürgerorientierung fest im Blick hat“, betonte der Bundesvorsitzende. Was die Menschen im öffentlichen Dienst tagtäglich leisten, mit wie viel Kreativität und Engagement sie zu Werke gingen, das verdiene besondere Anerkennung und Unterstützung.

Der Hauptpreis wurde an die Feuerwehr- und Katastrophenschutzschule Rheinland-Pfalz für die Entwicklung einer 3D Simulationssoftware SAFER



Der Jury-Vorsitzende Hans-Dietrich Genscher (rechts) überreichte am 12. Oktober 2011 im dbb forum berlin den Innovationspreis 2011 an die Repräsentanten der Feuerwehr- und Katastrophenschutzschule Rheinland-Pfalz.



Zu den Hauptrednern der gemeinsamen Tagung des dbb mit Transparency International Deutschland zählte die Bundesministerin der Justiz Sabine Leutheusser-Schnarrenberger. Im rechten Bild mit dem zweiten Vorsitzenden des dbb Frank Stöhr.

zur Ausbildung ehrenamtlicher Helfer im Katastrophenschutz verliehen. Der ehemalige Bundesaußenminister und Vorsitzender der Jury, Hans-Dietrich Genscher, hob in seiner Laudatio hervor, dass die neue Software eine reale Darstellung von Katastrophenszenarien mit bis zu 500 Verletzten ermöglichen würde, zahlreiche reale Übungen wegfallen könnten und dadurch letztendlich Kosten gespart würden.

Darüber hinaus vergab die Jury zwei Sonderpreise: Das Hessische Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen wurde für sein automatisiertes „Slotmanagement von Baustellen“ auf Autobahnen und Schnellstraßen ausgezeichnet. Dabei werden Zeitfenster und Logistik so abgestimmt, dass Verkehrsbehinderungen durch parallele Bauarbeiten minimiert werden können.

Das Personalamt der Hansestadt Hamburg wurde für ein Projekt ausgezeichnet, mit dem Schulabgänger auf eine Ausbildung im öffentlichen Dienst aufmerksam gemacht werden sollen: Mit dem Online-Selbsteinschätzungsverfahren C!You-start-learning@hamburg.de können Schulabgänger einen „Schnelldurchlauf“ durch unterschiedliche Ausbildungsstationen der öffentlichen Verwaltung Hamburg unternehmen und die Vielseitigkeit der Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung kennenlernen und prüfen, ob eine reale Bewerbung für sie in Frage kommt.

Nachdem der Innovationspreis 2011 auf eine gute Resonanz gestoßen ist und das Interesse am Austausch über innovative Ideen zur Verwaltungsmodernisierung groß war, hatte die Bundesleitung beschlossen, den Preis auch im Jahr 2012 auszuschreiben. Die rund 70 Bewerbungen zeigten erneut das große Interesse und unterstrichen das Anliegen des dbb, innovative Ideen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu würdigen und damit den Beschäftigten selbst Wertschätzung entgegenzubringen.

Tagung mit Transparency International Deutschland – Dankt der Staat ab?

Neben Fragen zur Verwaltungsmodernisierung in Deutschland hat sich der dbb auch mit gesellschaftspolitischen Themen befasst: Im Berichtszeitraum war zunehmend erkennbar, dass sich neue Formen des kooperativen

Regierens unter Einbeziehung korporativer Akteure wie Unternehmen, aber auch zivilgesellschaftlicher Organisationen finden.

Immer häufiger war bei Bürgern Unmut und Unverständnis über politische Entscheidungen und Entwicklungen anzutreffen. Es hatte den Anschein, als ob aufgrund einiger Verfahren und Entscheidungen in der repräsentativen Demokratie die politische Legitimation von Entscheidungen in Frage gestellt würde.

Der Streit und die Diskussion um Stuttgart 21, extern erarbeiteter Gesetzentwürfe oder zum Beispiel um die Atomlaufzeitverlängerung haben gezeigt, dass im politischen Diskurs die Art der Entscheidungsfindung den Inhalt zu überlagern drohte.

Die Bundesleitung entschloss sich daher, gemeinsam mit Transparency International Deutschland der Frage nach der Stellung der Politik nachzugehen und veranstaltete unter dem Motto „Dankt der Staat ab – Wo bleibt der Primat der Politik?“ am 31. Mai 2011 einen Kongress, der sich den Fragen zur Unabhängigkeit und demokratischen Legitimität im 21. Jahrhundert widmete.

Zu den Hauptrednern des Kongresses gehörten Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier, der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, sowie die Vorsitzende von Transparency International Deutschland, Prof. Dr. Edda Müller.

Der Zweite Vorsitzende des dbb, Frank Stöhr, machte deutlich, dass nur ein unabhängiger öffentlicher Dienst die Rechtsstaatlichkeit und Verlässlichkeit von politischen Entscheidungen sowie Planungssicherheit für Wirtschaft und Gesellschaft garantieren könne, und eröffnete mit dieser Grundthese den Kongress. Vor allem der Einfluss von Lobbyorganisationen auf die Gesetzgebung und die Ministerialverwaltung waren Gegenstand der Erörterungen. Dabei stellte der dbb klar, dass organisierte Interessen in einer pluralen Gesellschaft selbstverständlich sind, im Umfeld von Ministerien und Parlamenten aber stets transparent sein müssten.



dbb
beamtenbund
und tarifunion

3

Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik 48

Steuerpolitik 48

Sozialpolitik 49

Gesundheitspolitik 49

Wirtschafts- und Sozialpolitik



Treffen zur Erörterung der Eckdaten des Jahreswirtschaftsberichts 2012 am 4. Januar 2012 im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Berlin. Im Bild von links: Gerd Hoofe, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dbb Chef Peter Heesen, dbb Vize Dieter Ondracek und Dr. Bernhard Heitzer, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

Wirtschaftspolitik

In den Berichtszeitraum fällt mit dem Jahr 2009 das Jahr mit dem stärksten Rückgang der wirtschaftlichen Leistung seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Nach der Banken- und Hypothekenkrise folgte die Wirtschaftskrise, in der Folge sank das Bruttoinlandsprodukt 2009 um 5,1 Prozent. In der weiteren Folge gerieten im Rahmen der Finanz- und Eurokrise mehrere europäische Länder an den Rand des Ruins und konnten nur durch umfangreiche Rettungspakete, die direkte Hilfen, aber auch gewaltige Absicherungen in Form von Bürgschaften enthalten, stabilisiert werden. Die bestehenden Risiken sind nach wie vor hoch, die weitere Entwicklung ist ungewiss, auch wenn in Deutschland in den Jahren 2010 und 2011 mit 3,7 und 3,0 Prozent ein schnelles Wiedererstarben der Wirtschaft zu verzeichnen war.

Alljährlich zu Beginn des Jahres nimmt eine Delegation des dbb die Möglichkeit wahr, sich mit hochrangigen Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi), des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) über die wirtschaftlichen Aussichten, Probleme des Öffentlichen Dienstes und anderen gesellschaftlichen Entwicklungen auszutauschen. Wichtige Punkte der Erörterung fließen im Rahmen der Erstellung des Jahreswirtschaftsberichts durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in den Bericht ein.

Neben diesen Gesprächen flossen insbesondere auch die Analysen und Voraussagen der Gutachten der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute und des Sachverständigenrates in die Bewertung der wirtschaftlichen Lage ein.

Steuerpolitik

dbb sorgt für die Wiedereinführung der Absetzbarkeit des häuslichen Arbeitszimmers

Der dbb hat mit einer Reihe von Musterverfahren erreichen können, dass die durch das Steueränderungsgesetz 2007 belastende Regelung bezüglich der steuerlichen Nichtabziehbarkeit des häuslichen Arbeitszimmers zurückgenommen wurde.

Der Gesetzgeber hatte mit dem Steueränderungsgesetz 2007 die steuerliche Abzugsfähigkeit von Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer weiter eingeschränkt. So waren entsprechende Kosten nur noch absetzbar, wenn die berufliche Nutzung des Arbeitszimmers mehr als 50 Prozent der gesamten beruflichen Tätigkeit beträgt. Bis zum 31. Dezember 2006 konnten die Kosten für ein häusliches Arbeitszimmer bis zu 1.250 Euro jährlich auch dann steuerlich geltend gemacht werden, wenn für die betriebliche oder berufliche Tätigkeit kein anderer Arbeitsplatz zur Verfügung stand. Ab 2007 wurden derartige Kosten nur noch dann steuerlich berücksichtigt, wenn das Arbeitszimmer den Mittelpunkt der gesamten betrieblichen und beruflichen Betätigung bildet. Damit wurden insbesondere die häuslichen Arbeitszimmer von Lehrern nicht mehr steuerlich anerkannt.

Mit dem Gesetz wurde unter anderem auch die Altersgrenze für die Gewährung von Kindergeld beziehungsweise kindbedingten Freibeträgen von 27 Jahren grundsätzlich für Kinder ab dem Geburtsjahrgang 1983 auf den Zeitraum vor Vollendung des 25. Lebensjahres sowie für Kinder des Geburtsjahrgangs 1982 vor Vollendung des 26. Lebensjahres abgesenkt.

Sozialpolitik

Der dbb hatte insbesondere die geplante Beschränkung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer und die Absenkung des Höchstalters für den Bezug des Kindergeldes auf 25 Jahre kritisiert. Da der besoldungsrechtliche Familienzuschlag und die Beihilfeberechtigung der Kinder sowie der tarifliche Orts- und Sozialzuschlag vom Kindergeld abhängen, hat der Wegfall des Kindergeldes für den öffentlichen Dienst zusätzliche nachteilige Auswirkungen. Hier setzte der dbb in einem ersten Schritt Beihilfeübergangsregelungen durch, die die Absenkung des Bezugsalters abfederten. Gleichwohl hat der dbb ein Musterverfahren initiiert, das klären soll, ob die Herabsetzung des Bezugsalters verfassungsrechtlich haltbar ist. Das Bundesverfassungsgericht beschäftigt sich momentan mit der Frage, ob die Herabsetzung der Altersgrenze bei Kindern für den Bezug von Kindergeld von 27 auf 25 Jahren durch das Steueränderungsgesetz 2007 verfassungswidrig war. Ein entsprechendes Verfahren ist (Az. 2 BvR 2875/10) anhängig. Das Niedersächsische Finanzgericht hatte im entsprechenden Verfahren des dbb (Az. 15 K 101/08) festgestellt, dass die Absenkung der Altersgrenze für Kinder in Berufsausbildung auf 25 Jahre nicht gegen die Verfassung verstößt. Die Nichtzulassungsbeschwerde des dbb beim Bundesfinanzhof (BFH) war erfolgreich (Az. III B 271/08), die Revision wurde zugelassen, das Beschwerdeverfahren wird unter dem Aktenzeichen III R 83/09 fortgeführt. Durch einen Beschluss vom 28. Juni 2011 wurde das Verfahren bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ausgesetzt.

Die Thematik „häusliches Arbeitszimmer“ betreffend war es nach Auffassung des dbb nicht hinzunehmen, dass Lehrer eindeutig berufsbedingte Ausgaben wie die für das häusliche Arbeitszimmer künftig allein der privaten Lebenssphäre zuordnen müssen. Insofern hatte die Bundesleitung des dbb beschlossen, Musterverfahren bezüglich des häuslichen Arbeitszimmers und der Absenkung des Bezugsalters für Kindergeld zu unterstützen, da beide Regelungen nach Ansicht des dbb mit verfassungsrechtlichen Zweifeln behaftet waren.

Hierzu wurde ein Mustereinspruch erstellt und den Mitgliedern zur Verfügung gestellt.

Mit einem am 16. September 2009 veröffentlichten Beschluss (VI B 69/09) hatte der Bundesfinanzhof ernsthafte Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des steuerlichen Abzugsverbots für häusliche Arbeitszimmer geäußert. Das durch das Steueränderungsgesetz 2007 eingeführte Verbot, Aufwendungen für ein Arbeitszimmer als Werbungskosten abzuziehen, wenn das Arbeitszimmer nicht den Mittelpunkt der beruflichen Tätigkeit bildet, könnte nach Einschätzung des Bundesfinanzhofs nicht verfassungsgemäß sein.

Mit dem Beschluss stellte der Bundesfinanzhof klar, dass bei einem Lehrer, dem kein anderer Arbeitsplatz zur Verfügung steht, Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer als Werbungskosten im Lohnsteuerermäßigungsverfahren zu berücksichtigen sind.

Das Bundesverfassungsgericht veröffentlichte am 6. Juli 2010 eine Entscheidung, dass die mit dem Steueränderungsgesetz 2007 zum 1. Januar 2007 eingeführte steuerliche Nichtabsetzbarkeit eines häuslichen Arbeitszimmers, soweit für die betriebliche oder berufliche Tätigkeit kein anderer Arbeitsplatz zur Verfügung steht, mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar ist (Az. 2 BvL 13/09).

Mit dem Jahressteuergesetz 2010 hat der Gesetzgeber den beschränkten Kostenabzug von 1.250 Euro wieder eingeführt, in Fällen, in denen dem Steuerpflichtigen kein anderer Arbeitsplatz zur Verfügung steht (§ 4 Abs. 5 Nr. 6b Satz 2 und 3, 1. HS EStG). Die Wiedereinführung gilt rückwirkend ab dem Veranlagungszeitraum 2007. Ein unbeschränkter Kostenabzug ist nach wie vor möglich, sofern sich der Mittelpunkt der gesamten betrieblichen und beruflichen Tätigkeit im Arbeitszimmer befindet. Den beschränkten

Kostenabzug bei mehr als 50-prozentiger Nutzung des Arbeitszimmers ließ der Gesetzgeber aber nicht wieder aufleben.

Damit konnte der dbb einen wichtigen Erfolg für zahlreiche seiner Mitglieder erreichen.

Sozialpolitik

Auf der Grundlage der vom Gewerkschaftstag 2007 des dbb getroffenen Beschlüsse zur Sozialpolitik hat die Bundesleitung im Laufe des Berichtszeitraums zu einer Vielzahl von Gesetzesvorhaben und dergleichen Stellung genommen und darüber hinaus auch eigene Initiativen zur Änderung bzw. Ergänzung des geltenden Sozialrechts entwickelt. Eine umfassende Darstellung dieser Aktivitäten findet sich im Teil 2 des Geschäftsberichts.

Von allen Neuregelungen, die während der vergangenen fünf Jahre im Bereich der Sozialpolitik in Kraft getreten sind, waren die Gesundheitsreform 2010, mit dem Gesetz zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzierungsgesetz), das Gesetz zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung und das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt von besonderer Bedeutung. Zudem gab es eine Reihe von weiteren wichtigen Entwicklungen in der Kranken- und Pflege- sowie Rentenversicherung, im Arbeitsrecht sowie in der Familienpolitik.

Gesundheitspolitik

Die gesundheitspolitische Diskussion der letzten Jahre wurde im Wesentlichen durch die Konsequenzen des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes (GKV-WSG) geprägt. Neben der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die Klage von fünf privaten Krankenversicherungsunternehmen bezüglich der Rechtmäßigkeit des Basistarifs sowie der beschränkten Möglichkeit zur Mitnahme der Altersrückstellungen beim Wechsel des



Gemeinsam mit dem stellvertretenden dbb Bundesvorsitzenden Klaus Dauderstädt (rechts) erörterte dbb Chef Peter Heesen am 10. Juni 2010 die konkrete Ausgestaltung der Gesundheitsreform mit Bundesgesundheitsminister Philipp Rösler.

Versicherer abzuweisen, haben die zum Teil stark steigenden Beiträge in einzelnen Krankenversicherungstarifen die Diskussion um die Notwendigkeit zur Einführung einer so genannten solidarischen Bürgerversicherung befeuert.

Der dbb hat sich intensiv an der politischen Diskussion beteiligt und in einem Beschluss des Bundeshauptvorstandes vom Juni 2011 sein unmissverständliches Bekenntnis zum dualen Krankenversicherungssystem in Deutschland bekräftigt. Ebenfalls hat der dbb Bundeshauptvorstand in einem Beschluss vom Juni 2010 wirksame Maßnahmen zur Dämpfung des Kostenanstiegs in der Privaten Krankenversicherung (PKV) gefordert und mit seinem Vorschlag, die Pharmaindustrie durch entsprechende Sparbeiträge stärker einzubinden, einen wesentlichen Anstoß zur Umsetzung des Arzneimittelmarkt-Neuordnungsgesetzes (AMNOG) gegeben.

Das Bundesverfassungsgericht wies am 10. Juni 2009 die Verfassungsbeschwerden von fünf Krankenversicherungsunternehmen und drei privat Krankenversicherten zurück. Die Beschwerdeführer hatten sich unter anderem dagegen gewandt, dass die Privaten Krankenversicherungen seit 1. Januar 2009 einen einheitlichen Basistarif anbieten müssen und Privatversicherte bei einem Wechsel der Versicherungen einen Teil ihrer Alterungsrückstellungen mitnehmen können.

Die Privaten Krankenversicherungen hatten vor dem Bundesverfassungsgericht geltend gemacht, verschiedene Vorschriften des Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-WSG) vom 26. März 2007 und des Gesetzes zur Reform des Versicherungsvertragsrechts (VVG-ReformG) vom 23. November 2007 würden das Geschäftsmodell der Privaten Krankenversicherungen zerstören und folglich in Grundrechte der Beschwerdeführer eingreifen. Die drei privat krankenversicherten Beschwerdeführer hatten im Wesentlichen die gleichen Vorschriften wie die Privaten Krankenversicherungen gerügt.

Die Beschwerdeführer wandten sich insbesondere gegen die Einführung des Basistarifs, den die Privaten Versicherungen seit Januar 2009 anbieten müssen.

Auch richteten sich die Verfassungsbeschwerden gegen die Übertragbarkeit von Alterungsrückstellungen beim Wechsel eines Versicherten in eine andere Private Krankenversicherung. Gegenstand der Verfassungsbeschwerden waren ferner die längeren Sperrfristen beim Wechsel von der Gesetzlichen in die Private Krankenversicherung. Arbeitnehmer müssen drei Jahre lang ein Einkommen über der Jahresarbeitsentgeltgrenze erzielen, um von der Gesetzlichen Krankenversicherung in eine Private Krankenversicherung wechseln zu können. Zuvor betrug die Wartezeit nur ein Jahr. Auch der dbb hatte einer Verkürzung dieser Wechselfrist auf (wieder) ein Jahr gefordert. Das Gesetz ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten, damit hat der Gesetzgeber diese Forderung mittlerweile umgesetzt.

Die Richter legten dem Gesetzgeber eine „Beobachtungspflicht“ auf: Er müsse „unzumutbare Folgen“ der Reform, wie zum Beispiel das „Auszehren“ der Privaten Krankenversicherung durch zu viele Wechsler in den Basistarif, notfalls korrigieren.

Das Gericht bestätigt das duale Versicherungssystem in Deutschland. Dies werde auch trotz des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes weiter aufrechterhalten.

Die durch die Zurückweisung der Verfassungsbeschwerden der besagten privaten Krankenversicherungsunternehmen erfolgte Legitimation des Basistarifs trägt aus Sicht des dbb zu einer Aufweichung des bewährten Nebeneinanders von GKV und PKV bei.

Vor dem Hintergrund zunehmender Forderungen nach der Einführung einer so genannten solidarischen Bürgerversicherung hat der dbb seine

grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber einer derartigen Einheitsversicherung bekräftigt. Der Bundeshauptvorstand des dbb hat auf seiner Sitzung im Juni 2011 einen entsprechenden Beschluss gefasst, in dem er den Argumenten gegen die Einführung einer Bürgerversicherung nochmals Gewicht verleiht:

- Krankheit birgt existenzielle Risiken. Um solchen angemessen zu begegnen, bedarf der Einzelne deswegen eines Versicherungsschutzes, angesichts der demografischen Entwicklung und des medizinischen Fortschritts umso mehr. Der dbb bejaht deshalb eine allgemeine Verpflichtung für einen solchen Schutz zu bezahlbaren Konditionen.
- Dem Gesetzgeber obliegt es, dafür zeitgemäße Mindeststandards zu definieren und unter Beachtung der verfassungsmäßigen Rechte und ethischer Grundsätze die Rahmenbedingungen solidarischer wie individueller Lösungen festzulegen.
- Die Tradition unterschiedlicher Systeme zur Begleitung der wesentlichen Lebensrisiken, insbesondere auch die beamtenrechtlichen und berufsständischen Lösungen, hat sich bewährt. Der dbb lehnt deshalb eine staatliche Einheitsversicherung ab.
- Der Zugang zu den Systemen ist so zu regeln, dass weder individuelle Anwartschaften noch kollektive Vorleistungen beeinträchtigt werden.
- Das Beihilferecht bildet im Regelfall zusammen mit konformen Tarifen der privaten Krankenversicherung einen stabilen und für den Fiskus günstigen Vollschutz. Soweit für Beihilfeberechtigte ein Versicherungsverhältnis in der gesetzlichen Krankenversicherung besteht, ist dort eine ergänzende Teilkostenversicherung zu schaffen.
- Die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung ist vorrangig durch Beiträge sicherzustellen, die Versicherte und Arbeitgeber paritätisch aufbringen. Die Selbstverwaltung erhält dabei Spielräume zur Festlegung der Beitragshöhe.
- Soweit sich Beiträge aus Einkommen errechnen, sind dafür Grenzen und Bemessungsgrundlagen gesetzlich zu bestimmen.
- Sozialtransfers und gesellschaftspolitische Ziele wie etwa eine Familienversicherung sind unabhängig von Krankenversicherungssystemen über Steuern zu finanzieren.

Die derzeit in Deutschland herrschende Pluralität der Versicherungsformen sorgt für einen intensiven Wettbewerb zwischen den verschiedenen Versicherungssystemen. Dieser Wettbewerb ist für die Versorgung der Bevölkerung mit Gesundheitsleistungen vorteilhaft, da er zu Innovationen anregt und Mangelverwaltung über Wartelisten vermeidet. Die mit der Einführung einer Bürgerversicherung verbundene Einschränkung des Wettbewerbs hätte somit nachteilige Auswirkungen auf die Gesundheitsversorgung in Deutschland.

Aus diesem Grund hat sich der dbb in zahlreichen Gesprächen unter anderem mit den Obleuten des Gesundheitsausschusses des Deutschen Bundestages, dem PKV-Verband und der Bundesärztekammer intensiv über die Argumente gegen die Einführung einer Bürgerversicherung ausgetauscht. Die dbb Bundesleitung hat im Rahmen dieser Gespräche die Möglichkeit genutzt, die Grundsatzpositionen des dbb in der Gesundheitspolitik zu verdeutlichen und die Notwendigkeit der Beibehaltung beider Krankenversicherungssysteme ausdrücklich betont. In Gesprächen mit der Bundesärztekammer wurden neben gemeinsamen Strategien gegen die Einführung einer Bürgerversicherung auch die Novellierung der Gebührenordnung für Ärzte und Zahnärzte sowie die Gefahr künftiger Einschränkung in der medizinischen Versorgung diskutiert. In sämtlichen Gesprächen wurde deutlich gemacht, dass sich der dbb auch weiterhin vehement für

Gesundheitspolitik



dbb Vize Klaus Dauderstädt erörterte am 28. Februar 2012 mit dem Präsidenten der Bundesärztekammer Frank Ulrich Montgomery (links) eine gemeinsame Vorgehensweise gegen die geplante Bürgerversicherung.

die Beibehaltung des derzeitigen Nebeneinanders von GKV und PKV einsetzen wird.

IGES-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) zur Zukunft der PKV

Am 25. Januar 2010 hat das Institut für Gesundheits- und Sozialforschung Berlin (IGES) im Rahmen eines Forschungsprojektes des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie den Schlussbericht zur Studie „Die Bedeutung von Wettbewerb im Bereich der privaten Krankenversicherung vor dem Hintergrund der erwarteten demografischen Entwicklung“ veröffentlicht.

Die Studie beschäftigt sich hauptsächlich mit der Frage, wie zukunftsfest das System der privaten Krankenversicherung in Deutschland vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist.

Im Zeitraum von 1998 bis 2008 sind laut Berechnungen des IGES-Instituts die Beitragssätze in der GKV von 13,2 Prozent auf 14,9 Prozent gestiegen. Dies entspricht einer Steigerung von rund 1,3 Prozent pro Jahr. Die durchschnittlichen PKV-Volltarife sind im selben Zeitraum jährlich um rund 5,9 Prozent (Männer) respektive 4,2 Prozent (Frauen) gestiegen.

Die private Krankenversicherung in Deutschland hat mehrere systemische Probleme. Da Neukunden bei ihrem Eintritt in die PKV typischerweise jünger und gesünder sind als der Durchschnitt des PKV-Versichertenkollektivs, messen sie weiter in der Zukunft liegenden Prämienveränderungen nur geringe entscheidungsrelevante Bedeutung bei. Hinzu kommt, dass ältere Bestandsversicherte, die relativ gesehen stärker von größeren Beitragssteigerungen betroffen sind, wegen des Erfordernisses erneuter Risikoprüfungen und des drohenden Verlustes ihrer Altersrückstellungen kaum die Möglichkeit haben, den Anbieter zu wechseln.

Der dbb hat das Problem zukünftig stark steigender Versicherungsprämien in der PKV bereits vor Jahren erkannt und auf dem Gewerkschaftstag 2003 einen umfangreichen Forderungskatalog beschlossen, der bislang jedoch nicht die nötige Berücksichtigung in der Gesetzgebung gefunden hat.

Um zumindest auf der Kostenseite einen gewissen Entlastungsspielraum für die Prämienkalkulation zu schaffen, fordert der dbb, sinnvolle Maßnahmen zur Kostenbegrenzung. Dies ist insbesondere die bereits in Teilen mit dem AMNOG umgesetzte Beteiligung der Arzneimittelhersteller an Maßnahmen zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen.

Vorausschauend hat der dbb in der Vergangenheit wirksame Maßnahmen vorgestellt, um den Anstieg der Krankenversicherungskosten in der PKV zu begrenzen. Die Kostenentwicklung, bedingt durch Demografie und medizinischen Fortschritt, hat den dbb bestärkt, die bisher nicht in die Gesetzgebung eingeflossenen Vorschläge im Rahmen künftiger Gesundheitsreformen erneut nachdrücklich einzufordern.

Die wesentlichen Forderungen des dbb sind unter anderem:

- Die Pflegesatzverordnung ist dahingehend zu ändern, dass eine Vereinbarung über Wahlleistungen vom Patienten auf einzelne Ärzte beschränkt werden kann (Abschaffung der Wahlarztliste).
- Die Versicherungspflichtgrenze darf nicht weiter über die turnusmäßige Anpassung der Regelgrößen in der Sozialversicherung hinaus angehoben werden. Damit soll gewährleistet werden, dass die Friedensgrenze zwischen GKV und PKV nicht weiter zu Lasten der PKV verschoben wird.
- Die GKV hat ein gesetzlich festgeschriebenes Recht auf Stichprobenprüfungen im G-DRG System. Eine entsprechende Gesetzesgrundlage ist auch für die PKV zu schaffen.
- Die bereits für die GKV bestehende Möglichkeit zur Anwendung der Autidem-Regelung ist auch für die PKV vorzusehen. Gleiches gilt für Großhandels-, Hersteller- und Apothekerrabatte.

Vorausschauend hat der dbb in der Vergangenheit wirksame Maßnahmen vorgestellt, um den Anstieg der Krankenversicherungskosten in der PKV zu begrenzen. Die Kostenentwicklung, bedingt durch Demografie und medizinischen Fortschritt, hat den dbb bestärkt, die bisher nicht in die Gesetzgebung eingeflossenen Vorschläge im Rahmen künftiger Gesundheitsreformen erneut nachdrücklich einzufordern.



dbb
beamtenbund
und tarifunion

4

dbb in Europa

Zusammenarbeit mit der CESI 2007–2012 54

Kooperationspartner des dbb 55

Europa-Stellungnahmen 55

Europäische Themenschwerpunkte 57

Sozialer Dialog und bilaterale Projekte 57

dbb in Europa



Mit dem Zusammenschluss von CESI und Eurofedop 2008 wurde der Grundstein für ein einziges, starkes Dach für alle unabhängigen Gewerkschaften gelegt. Im Bild von links die beiden Präsidenten der CESI Fritz Neugebauer und Peter Heesen.

Zusammenarbeit mit der CESI 2007 – 2012

Der dbb hat seine europäische Gewerkschaftsarbeit im Berichtszeitraum kontinuierlich weiterentwickelt und auf europäischer Ebene noch mehr Verantwortung übernommen. Bereits im Frühjahr 2008 übernahm der dbb Bundesvorsitzende Peter Heesen kommissarisch die Führung der Europäischen Union Unabhängiger Gewerkschaften (CESI). Heesen setzte sich in dieser Zeit erfolgreich für einen Zusammenschluss der CESI mit Eurofedop ein, einem Verbund von christlichen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes in Europa. Ende 2008 konnten so der Beitritt von Eurofedop zur CESI und für einen Übergangszeitraum von vier Jahren, die Zeit der weiteren Zusammenführung beider Organisationen, eine Doppelspitze in der CESI etabliert werden. Der Kongress wählte Peter Heesen und den österreichischen Vorsitzenden von Eurofedop, den zweiten Nationalratsvorsitzenden Fritz Neugebauer, in die Ämter zweier Co-Präsidenten der CESI.

Mit diesem Zusammenschluss wurde der Grundstein für ein einziges, starkes europäisches Dach aller unabhängigen Gewerkschaften gelegt, das in einem fairen Wettbewerb mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) die Interessen der europäischen Arbeitnehmer vertritt.

Der dbb wurde 2007 bis 2012 weiter in Kontinuität durch seinen zweiten Bundesvorsitzenden Frank Stöhr im Amt des Schatzmeisters der CESI sowie im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vertreten. Insgesamt erhöhten sich die Zahl und die Bedeutung der von dbb Repräsentanten gehaltenen europäischen Mandate. Neben Peter Heesen als Präsidenten und Frank Stöhr als Schatzmeister standen mit Klaus Dauderstädt und Kirsten Lühmann zwei weitere Bundesleitungsmitglieder auf europäischer Ebene in herausgehobener Verantwortung, Dauderstädt als Vorsitzender der Fachkommission für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (SOC) und Lühmann als Vorsitzende für die CESI-Fachkommission für Chancengleichheit und Frauen (FEMM). Die Bundestagsabgeordnete Kirsten Lühmann war zudem seit 2008 Vorstandsmitglied im Netzwerk der Europäischen Bewegung Deutschland und für die CESI Präsidiumsmitglied der European Women's Lobby. Der stellvertretende dbb Bundesvorsitzende Heinz Ossenkamp wirkte für den dbb im Berufsrat Lokal- und Regionalverwaltung der CESI mit, leitete im Rahmen dieser grenzübergreifenden kommunalpolitischen Zusammenarbeit der europäischen Gewerkschaften Seminare und Konferenzen. Der zweite Vorsitzende der dbb tarifunion, Willi Russ, arbeitete im Berufsrat Post und Telekommunikation mit und unterstützte zudem in seiner Verantwortung als Präsident der dbb akademie die Zusammenarbeit mit der Akademie Europa der CESI. Die Tätigkeit der dbb Mandatsträger wurde von der dbb Bundesgeschäftsstelle über den gesamten Berichtszeitraum begleitet und unterstützt.

Kooperationspartner des dbb

Die dbb Bundesgeschäftsstelle hat die bereits in der Zeit von 2003 bis 2007 entwickelten europapolitischen Ansätze erfolgreich fortgeführt und ausgebaut. So ist aus der 2006 punktuell begonnenen Zusammenarbeit mit der Europa-Union Deutschland eine stabile langfristige Kooperation geworden. Die gemeinsam entwickelte Berliner Konferenzreihe „Europäischer Abend“ hat sich zu einem festen Bestandteil des politischen Berliner Veranstaltungskalenders entwickelt. Seit 2008 wird diese Reihe auch unmittelbar durch die Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland gefördert und unterstützt, die seit dem fünften Europäischen Abend gemeinsam mit dbb und Europa-Union Mitveranstalterin der „Europäischen Abende“ ist. Bis Anfang 2012 sind 17 Europäische Abende zu den unterschiedlichsten europapolitischen Fragen veranstaltet worden. Regelmäßig nahmen 200 bis 300 Gäste teil, mithin zahlreiche Vertreter aus Bundesministerien, Botschaften und Wirtschaftsverbänden, Kultur- und Medienvertreter wie Repräsentanten zivilgesellschaftlicher Organisationen und Institutionen. Der Netzwerkgedanke ist integraler Bestandteil des Veranstaltungskonzepts.

Auch die Kooperation mit dem Netzwerk der Europäischen Bewegung Deutschland (EBD), in deren Vorstand die stellvertretende dbb Bundesvorsitzende Kirsten Lühmann seit 2008 mitwirkt, konnte erfolgreich fortgeführt werden. Die regelmäßig nach europäischen Ratstagungen von der EBD veranstalteten Informationsveranstaltungen (DE-Briefings) trugen zu einer weiteren Vernetzung mit europapolitischen Akteuren anderer Verbände und Institutionen bei und lieferten darüber hinaus exklusive Einblicke in die Arbeiten des Europäischen Rats und des Rats der Europäischen Union, auf deren Grundlage wiederum dbb-Initiativen und dbb-Stellungnahmen zielgerichtet ergriffen und formuliert werden konnten. Es fanden auch im dbb forum Tagungen des Netzwerks der Europäischen Bewegung Deutschland statt. Der dbb Bundesvorsitzende Peter Heesen unterstützte zudem eine von der EBD initiierte und von zahlreichen Unternehmen und Verbänden getragene Kampagne für das Europäische Parlament. Überhaupt fand das Europäische Parlament die besondere Aufmerksamkeit des dbb und seines Bundesvorsitzenden. Zahlreiche Gespräche mit Abgeordneten und ein Parlamentarischer Abend, den der dbb 2008 gemeinsam mit der Europa-Union Deutschland in Straßburg veranstaltete, fallen in die zurückliegende Mandatsperiode.

Europa-Stellungnahmen

Der dbb veröffentlichte im Berichtszeitraum zahlreiche europapolitische Stellungnahmen und Positionspapiere, mit denen legislative und nichtlegislative Vorgänge auf europäischer Ebene begleitet wurden. Viele dbb Positionen wurden so in die Kommissionsseiten im Internet aufgenommen, konnten im europäischen Gesetzgebungsprozess Berücksichtigung finden. Der dbb führte auf der Grundlage seiner Stellungnahmen auch gezielt Gespräche mit der Europäischen Kommission und EU-Abgeordneten, um seine Anliegen auf diese Weise frühzeitig anzubringen und den politischen Meinungsbildungsprozess in Brüssel und Straßburg im Sinne seiner Mitglieder zu beeinflussen. So setzte sich der dbb insbesondere bei den Themen Arbeitszeit und Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen in einer Reihe von Gesprächen und Begegnungen für seine von den jeweiligen Rechtsetzungsvorhaben betroffenen Mitglieder ein, begleitete und organisierte aber auch politische Gespräche seiner Mitglieder mit zuständigen Spitzenbeamten in Brüssel. dbb Mandatsträger nahmen überdies an von der CESI organisierten politischen Begegnungen und Gesprächen teil, so etwa der stellvertretende dbb Bundesvorsitzende Klaus Dauderstädt in seiner Funktion als SOC-Ausschussvorsitzender der CESI bei EU-Binnenmarktkommissar Michel Barnier.

Die (Initiativ-)Stellungnahmen des dbb bezogen sich im Berichtszeitraum auf nachfolgende legislative und nichtlegislative Vorgänge:

- die Mitteilung der Kommission „Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit“ vom 1. November 2007 (KOM [2007] 359 endgültig);
- die Mitteilung der Kommission „Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität: eine neue gesellschaftliche Vision für das Europa des 21. Jahrhunderts“ vom 20. November 2007 (KOM [2007] 726 endgültig);
- die Mitteilung der Kommission „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen“ vom 15. Januar 2008 (KOM [2007] 725 endgültig);
- die Konsultation der Europäischen Kommission zur „Überarbeitung der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vom 6. März 2008 (2009/C 257/01);
- die Initiativstellungnahme zur Sozialpolitik auf europäischer und internationaler Ebene „Menschenwürdige Arbeit. Globalisierung ohne soziale Dimension?“ vom 21. April 2008;
- den neuen Programmzyklus der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung (2008–2010) vom 30. April 2008;
- den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates „über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung“ vom 2. Juli 2008 (KOM [2008] 414 endgültig);
- die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Bessere Kompetenzen für das 21. Jahrhundert: eine Agenda für die europäische Zusammenarbeit im Schulwesen“ vom 3. Juli 2008 (KOM [2008] 425 endgültig);
- den Entwurf der neuen Arbeitszeitrichtlinie vom 13. August 2008 (Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung);
- das Grünbuch über Arbeitskräfte des Gesundheitswesens in Europa vom 10. Dezember 2008 (KOM [2008] 725 endgültig);
- die Mitteilung der Kommission „Auswirkungen der demographischen Alterung in der EU bewältigen“ vom 29. April 2009 (KOM [2009] 180 endgültig);
- das Arbeitsdokument der Europäischen Kommission „Konsultation über die künftige EU-Strategie bis 2020“ vom 24. November 2009 (KOM [2009] 647 endgültig);
- das Grünbuch der Europäischen Kommission „Europäische Bürgerinitiative“ vom 11. November 2009 (KOM [2009] 622 endgültig);
- die 1. Phase des Konsultationsprozesses zur Überarbeitung der EU-Arbeitszeitrichtlinie (Stand: 15. April 2010) (Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung);
- das Grünbuch „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ vom 7. Juli 2010 (KOM [2010] 365);

Europa-Stellungnahmen



Links: Klaus Dauderstädt, hier in einem Panel mit dem niederländischen Gewerkschaftsführer Eric de Macker.
Rechts: Kirsten Lüthmann MdB während einer CESI-Fachtagung.

- die Mitteilung der Europäischen Kommission „Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung“ vom 23. November 2010 (KOM [2010] 682 endgültig);
 - die 2. Phase der Konsultation der Sozialpartner „Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie“ vom 18. Februar 2011 (KOM [2010] 801/3; 802/3);
 - die Mitteilung „Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen – Gemeinsam für neues Wachstum“ vom 13. April 2011 (KOM [2011] 206 endgültig);
 - die Mitteilung der Europäischen Kommission „Initiative: Chancen für junge Menschen vom 20. Dezember 2011 (KOM [2011] 933 endgültig);
 - den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates „über die Konzessionsvergabe“ vom 20. Dezember 2011 (2011/0437 (COD) KOM [2011] 897 endgültig);
 - das Grünbuch „Umstrukturierung und Antizipierung von Veränderungen: Lehren aus den jüngsten Erfahrungen“ vom 17. Januar 2012 (KOM [2012] 7 endgültig);
 - das Weißbuch „Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“ vom 16. Februar 2012 (KOM [2012] 55 endgültig);
 - die Mitteilung der Kommission „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“ vom 10. April 2012 (KOM [2012] 173/3)
- Im zweiten Teil des Gewerkschaftsberichts werden alle Befassungen und die dazugehörigen Stellungnahmen dargestellt. Ebenso finden sich dort



Oben von rechts nach links: Der stellvertretende dbb Bundesvorsitzende Klaus Dauderstädt mit EU-Binnenmarktkommissar Michel Barnier, CESI-Generalsekretär Helmut Müllers, CESI-Mitarbeiterin Anne-Claire LeBodic und der Luxemburger Gewerkschaftskollege Raymond Hencks (CGFP).

Rechts: Peter Heesen am Rande eines Europäischen Abends mit Bundesbildungsministerin Annette Schavan MdB und Peter Altmaier MdB, dem Präsidenten der Europa-Union Deutschland.



Europäische Themenschwerpunkte

schlaglichtartige Berichte über die wichtigsten Initiativen und Gespräche, die der dbb im Berichtszeitraum 2007 bis 2012 unternommen und geführt hat.

Europäische Themenschwerpunkte

Zu den europäischen Themen, die den dbb im Berichtszeitraum gewerkschaftspolitisch beschäftigten, zählte unter anderem das europäische Arbeitsschutzrecht. In den Jahren 2008 bis 2012 gab es zwei bis dato ergebnislose Anläufe zu einer Revision der Arbeitszeitrichtlinie, die insbesondere für alle Bereitschaftsdienst leistenden Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes von großer Bedeutung ist. Der dbb hat zu diesem Thema eine Reihe von Gesprächen in Brüssel geführt und auch an Anhörungen des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission teilgenommen. Ein weiterer thematischer Schwerpunkt lag auf den Bemühungen der Europäischen Kommission, die europäischen Arbeitsmärkte zu liberalisieren. Unter dem Schlagwort der so genannten „Flexicurity“ soll das Arbeitsrecht in den Mitgliedstaaten reformiert werden. Auch hierzu hat der dbb eine Vielzahl politischer Gespräche geführt und wiederholt Stellung genommen.

„Privat oder Staat“ war auch auf europäischer Ebene eine über den gesamten Berichtszeitraum relevante Fragestellung. Der dbb setzte sich mit einer großen Bandbreite von Kommissionsinitiativen und sonstigen europäischen Befassungen rund um das Thema der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen auseinander. Schlüssel zur Marktöffnung in für den öffentlichen Sektor sensiblen Bereichen liegen etwa im europäischen Beihilfe- und Vergaberecht. Ein besonderer Schwerpunkt lag auf den Gesundheits- und Sozialdienstleistungen, wobei die Daseinsvorsorge insgesamt, also die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, ein Feld darstellen, auf dem die Europäische Kommission noch Deregulierungs- und Liberalisierungspotential zu erkennen meint. Eine ausführliche Darstellung aller 2007 bis 2012 relevanten europapolitischen Themen findet sich im zweiten Teil des Geschäftsberichts.

Wenige Wochen nach dem Gewerkschaftstag von 2007, beschloss der Bundeshauptvorstand des dbb die Einrichtung einer Grundsatzkommission Europa, die fortan wie alle anderen Grundsatzkommissionen (vordem BuHaVo-Kommissionen) regelmäßig im Halbjahresrhythmus tagte. Die



Während eines Europäischen Abends: Im Bild von links der stellvertretende dbb Bundesvorsitzende Ulrich Silberbach, EU-Direktor Gerhard Sabathil, der Vorsitzende der dbb Grundsatzkommission Europa, Volker Stich, und der letzte Außenminister der DDR, Markus Meckel.



Oben: Für die CESI im sozialen Dialog: der zweite dbb Bundesvorsitzende Frank Stöhr (links), hier im Bild mit Charles Cochrane, dem Vorsitzenden des Ausschusses für die Zentralverwaltung.
Unten: Die stellvertretende dbb Bundesvorsitzende Astrid Hollmann auf einer Veranstaltung der CESI.

Grundsatzkommission Europa wählte den Vorsitzenden des Beamtenbundes Baden-Württemberg BBW, Volker Stich, zu ihrem Vorsitzenden. Der Bundesvorsitzende der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPoIG), Rainer Wendt, wurde in das Amt des Stellvertreters gewählt.

Die Beratungen der Grundsatzkommission Europa wurden seit dem Herbst 2008 vor allem von den Folgen der Weltfinanz- und Euro-Schuldenkrise für die öffentlichen Dienste bestimmt. Darüber hinaus wurde eine Vielzahl aktueller, für den öffentlichen Sektor relevanter europapolitischer Themen beraten (siehe Teil 2 des Geschäftsberichts). Die Grundsatzkommission entwickelte auch eine Reihe von Entschlüssen, die auf den jeweils folgenden Sitzungen des Bundeshauptvorstandes beschlossen wurden. Dazu zählten beispielsweise Entschlüsse zur neuen europäischen Wirtschaftsstrategie Europa 2020 und zum europäischen Arbeitsschutz, beide vom 3. Mai 2010, oder zur sozialen Dimension des Binnenmarkts und zur europäischen Bildungspolitik, beide vom 27. April 2011.

Sozialer Dialog und bilaterale Projekte

Während des gesamten Berichtszeitraums hat der dbb nicht nur wichtige organisationspolitische Weichenstellungen in der Europäischen Union der Unabhängigen Gewerkschaften (CESI) vorgenommen, sondern diese auch nachhaltig in ihrer Arbeit unterstützt. Hervorzuheben ist, dass die CESI als seit 2005 anerkannter europäischer Sozialpartner seit 2010 in mehreren Ausschüssen des sektoralen sozialen Dialogs auf europäischer Ebene mitarbeitet. Der dbb begleitet diese Arbeiten in den Ausschüssen für die Zentralverwaltung, Regional- und Lokalverwaltung und Bildung. An Zugängen zu weiteren Bereichen wird intensiv auf Brüsseler Ebene gearbeitet. Über den sozialen Dialog hinaus wirkten der dbb, seine Bundesleitung, Mandatsträger aus den dbb Mitgliedsgewerkschaften und die Bundesgeschäftsstelle aktiv an den vielfältigen Arbeiten der CESI mit.

Die CESI konnte unabhängig vom Beitritt der christlichen Dachgewerkschaft Eurofedop seit 2007 weitere neue Mitglieder hinzugewinnen. Auch daran hat der dbb politisch entscheidend mitgewirkt. Im Dezember 2011



Links: Am Rande der Unterzeichnung der Kooperationsvereinbarung von CESI und UFE; im Bild von links CESI-Generalsekretär Helmut Müllers, UFE-Präsident Serge Colin, dbb Bundesvorsitzender Peter Heesen, der stellvertretende dbb Bundesvorsitzende und Ehrenpräsident der UFE Dieter Ondracek sowie der Bundesvorsitzende der Deutschen Zoll- und Finanzgewerkschaft BDZ Klaus Hilger Leprich.
Rechts: Die deutsch-niederländische Projektgruppe Krankenhäuser und Pflege, links außen Eric de Macker, hinten im Bild von links der VDLA-Vorsitzende Theo Disselhoff, Ulrich Silberbach und Peter Heesen.

wurde dem Deutschen Bundeswehrverband der Beobachterstatus in der CESI zugesprochen. Besonders der dbb Bundesvorsitzende Peter Heesen hatte sich für diese Annäherung stark gemacht. 2010 konnte zudem auf Initiative des dbb Bundesvorsitzenden eine Kooperationsvereinbarung mit der Union des Europäischen Finanzpersonals (UFE) gezeichnet werden.

Der dbb konnte auch in den zurückliegenden fünf Jahren auf stabile und tragfähige internationale Verbindungen bauen. Die Zusammenarbeit des dbb mit vielen europäischen Gewerkschaften unter dem Dach der CESI führt auch immer wieder zu neuen bilateralen Projekten. So rief der dbb Bundesvorsitzende beispielsweise gemeinsam mit seinem niederländischen Kollegen, dem Vorsitzenden der Gewerkschaft CNV Publieke Zaak, Eric de Macker, und dem Bundesvorsitzenden der komba gewerkschaft Ulrich Silberbach eine Projektgruppe „Krankenhäuser und Pflegepersonal“ ins Leben. Anfang November 2011 tagte diese Gruppe, zu der auch die der komba gewerkschaft verbundene vdlA gewerkschaft der Landesbeschäftigten in Nordrhein-Westfalen zählt, in Maastricht. Gemeinsame grenzübergreifende Aktionen sind für das Jahr 2012 in Vorbereitung, weitere Treffen im Halbjahresrhythmus avisiert.

Die Stabsstelle Europa der dbb Bundesgeschäftsstelle hat das Ende 2005 entwickelte, 2006 erstmals aufgelegte Informations- und Kommunikationsinstrument dbb europathemen aktuell im Berichtszeitraum zu einem Europa-Newsletter weiterentwickelt, in dem sich Information und informative Unterhaltung mit der Kommunikation der europapolitischen Anliegen, Interessen und Ziele des dbb verbinden. Die dbb europathemen aktuell sind von einzelnen Mitgliedsgewerkschaften auf ihre Websites genommen worden, werden ansonsten monatlich, zehnmal jährlich, über einen elektronischen Verteiler an eine Vielzahl von Institutionen und Einzelabonnenten versandt, dienen also insbesondere sowohl der Mitgliederinformation wie auch der Außenkommunikation der europapolitischen Sichtweisen des dbb und seiner Mitglieder. Im Berichtszeitraum konnte auch eine Reihe von Interviews mit Gesprächspartnern geführt werden, die in den dbb europathemen aktuell veröffentlicht wurden. Hierzu zählten neben Mitgliedern der dbb Bundesleitung, Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, Wissenschaftler, Botschafter, Spitzenbeamte der Bundesministerien und der europäischen Institutionen, zahlreiche Mitglieder des Deutschen Bundestags und des Europäischen Parlaments sowie einige Bundesminister und Ministerpräsidenten.



dbb
beamtenbund
und tarifunion

5

dbb intern

Dienstleistungszentren 62

Kommunikation 63

Strukturreform 64

dbb intern



Dienstleistungszentren

Der dbb beamtenbund und tarifunion gewährt den Einzelmitgliedern seiner Mitgliedsgewerkschaften berufsbezogenen Rechtsschutz. Grundlage für die Rechtsschutzgewährung ist die Rahmenrechtsschutzordnung für den dbb beamtenbund und tarifunion und seine Mitgliedsgewerkschaften, beschlossen vom Bundeshauptvorstand am 16. Juni 2009.

Die Dienstleistungszentren waren im Berichtszeitraum der Jahre 2008 bis 2012 schwerpunktmäßig mit einer Fülle von Fragestellungen konfrontiert.

Thematischer Schwerpunkt in allen Dienstleistungszentren war das Beamtenrecht in allen seinen Ausformungen. Fragen des allgemeinen Dienstrechts (Beurteilungen, Beförderungen, Ernennungen, Versetzungen, Abordnungen, Zuruhesetzungen, Beihilfe und Disziplinarrecht) waren besonders bedeutsam. Ebenso wichtig waren auch Fragen aus dem Bereich Besoldung und Versorgung.

Auf dem Gebiet des Arbeitsrechts spielten Kündigungsschutzverfahren im Bereich der öffentlichen Verwaltung eine bedeutende Rolle. Themen aus dem übrigen Arbeitsrecht waren vielfach Fragen zur Vergütung, Versetzung, Abordnung, Abmahnung sowie Fragen zur Umstrukturierung des Verwaltungsaufbaus der Länder und Kommunen mit den Auswirkungen auf die Arbeitsverträge der Einzelmitglieder.

Fragen aus dem Sozialrecht betrafen die Bereiche der Rente, der Erwerbsminderung und der Anerkennung des Grades der Behinderung.

Auf dem Gebiet des Zivilrechts wurden die dbb Dienstleistungszentren vielfach mit der Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen von im Dienst verletzten Beamten und Angestellten beauftragt.

Durch die Einschaltung der dbb Dienstleistungszentren konnte vor allem auf den Gebieten des Beamtenrechts und Arbeitsrechts eine Fortentwicklung der Rechtsprechung der Bundesgerichte zugunsten der Einzelmitglieder in mehreren Rechtsfragen herbeigeführt werden.

Mit Hilfe der dbb Dienstleistungszentren wurde die Frage geklärt, inwieweit die besoldungsrechtliche Situation von Teilzeitbeschäftigten bis zum 31. Dezember 1991 (§ 14 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 u. 3 BeamtVG a. F.) diskriminierend und damit gleichheitswidrig war. Vor dem Bundesverfassungsgericht wurde festgestellt, dass die Vorschrift verfassungswidrig sei, mit der Folge, dass Zeiten bis zum 17. Mai 1990 für Teilzeitbeschäftigte frei von Versorgungsabschlägen blieben.

Das zuständige dbb Dienstleistungszentrum erstritt eine höhere Eingruppierung einer in der Versorgungsverwaltung des Freistaates Sachsen tätigen Gutachterärztin. Die Gutachterärztin war als Fachärztin für Allgemeinmedizin beschäftigt. Streitig war, ob diese Tätigkeit tarifrechtlich dem

Kommunikation

Tatbestand „Fachärztin mit entsprechender Tätigkeit“ (Vergütungsgruppe Ib, Fallgruppe 7, Anlage 1 a zu BAT. Länder) zugeordnet werden konnte und damit einen Aufstieg in die Vergütungsgruppe 1a, Fallgruppe 4 BAT nach acht Jahren zuließ.

Die dbb Dienstleistungszentren erstritten für eine Vielzahl beschäftigter Arbeitnehmer in der Bundesagentur für Arbeit unbefristete Arbeitsverträge. Die Bundesagentur für Arbeit hatte bei insgesamt 5 000 Arbeitnehmern einen unzutreffenden Sachgrund für die Befristung von Arbeitsverträgen zugrunde gelegt. Mit Hilfe der dbb Dienstleistungszentren wurde diese rechtswidrige Praxis aufgegeben und die von dieser Praxis betroffenen Arbeitnehmer in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis der Bundesagentur für Arbeit gesetzt.

Nach Einschaltung der dbb Dienstleistungszentren konnte bundesverwaltungsgerichtlich die fehlerhafte Überleitung von Beamten im Zuge der Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen festgestellt werden.

Mit Hilfe des dbb wurde 2008 die Regelung der „Führungsposition auf Zeit“ im Land Nordrhein-Westfalen gekippt. Nordrhein-Westfalen sah das Übertragen bestimmter Führungspositionen für einen Zeitraum von maximal zehn Jahren vor. Dieser Zeitraum erschien dem Bundesverfassungsgericht, dem diese Regelung zur verfassungsrechtlichen Prüfung vorgelegt worden war, als zu lang. In der Folge dieser Entscheidung und dieses Rechtsschutzfalles wurde dem hiervon betroffenen Einzelmitglied die Führungsposition dauerhaft übertragen.

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber sah sich aufgrund dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts veranlasst, eine neue Regelung in Gestalt des § 22 Landesbeamtengesetz (LBG) zu treffen. Hiernach kann ein Amt mit leitender Funktion zunächst im Beamtenverhältnis auf Probe übertragen werden. Die regelmäßige Probezeit beträgt zwei Jahre.

Mit Hilfe des dbb wurde die Rechtsfrage geklärt, ob eine Zulagengewährung gem. § 46 BBesG a. F. auch dann zu erfolgen hat, wenn das Amt dauerhaft und nicht nur vorübergehend übertragen worden ist.

Der gewerkschaftliche Rechtsschutz, so wie er vom dbb für die Einzelmitglieder seiner Mitgliedsverbände angeboten wird, spielt im Kanon der Serviceleistungen des dbb beamtenbund und tarifunion nach wie vor eine große Rolle.

Kommunikation

Für den Erfolg des dbb als gewerkschaftliche Interessenvertretung von über 1,2 Millionen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in Deutschland ist die Effizienz und Wirksamkeit seiner externen und internen Kommunikation von entscheidender Bedeutung. Ein moderner Spitzenverband bündelt dabei seine Kräfte, spricht mit einer Stimme und nutzt alle Möglichkeiten, die neue Technologien und Medien bieten.

Der Geschäftsbereich 6 ist in der dbb Bundesgeschäftsstelle für die Konzeption, Durchführung und Auswertung der internen und externen Kommunikation der Bundesorganisation zuständig. Neben den klassischen Aufgabenfeldern wie der kontinuierlichen Medienbetreuung, der Planung und Durchführung von Pressekonferenzen und öffentlichen Kampagnen, der Betreuung von Studien und Umfragen des dbb, der Erstellung des dbb magazins und der angeschlossenen Printprodukte, der Mitgliederwerbaktionen oder der Wartung der dbb Homepage sowie Dutzender externer Websites, stellt die dbb Kommunikation inzwischen in großem Umfang unterschiedlichste Grafik- und Layout-Dienstleistungen zur Verfügung, produziert das Onlinemagazin t@cker der dbb jugend, dbb aktuell, den



Umfragen bestätigen: Das Image des öffentlichen Dienstes verbessert sich kontinuierlich. Im Bild Forsa-Chef Prof. Manfred Güllner (links) und Peter Heesen bei der Präsentation der Bürgerbefragung 2009 am 10. September 2009 in Berlin.



rbb-Intendantin Dagmar Reim stand den Rundfunk- und Medienräten des dbb in der internen Klausursitzung der dbb Medienkonferenz am 17. September 2010 Rede und Antwort.



Podiumsdiskussion während der 6. dbb Medienkonferenz am 1. September 2011 zum Thema „Medien, Macht und Meinung“. Im Bild von links Michael Hanfeld, Prof. Dr. Karl-Eberhard Hain, Tabea Rösner, Moderator Ulrich Clauß, Rainer Robra, Martin Heine und Frank Stöhr.



Starker Auftritt: Die von der dbb Kommunikation organisierte Trucktour im Vorfeld der Einkommensrunde 2012/2013.

dbb newsletter, veranstaltet Medienkonferenzen und Presseseminare, organisiert die große dbb Karnevalsfete und betreibt den dbb club im dbb forum berlin.

Vorrangige Ziele aller Aktivitäten im Geschäftsbereich waren dabei die Verstärkung der Präsenz des dbb beamtenbund und tarifunion in den Medien, die Vereinheitlichung des Erscheinungsbildes des dbb, die Umsetzung einer gemeinsamen Kommunikationsstrategie mit seinen Landesbünden und Mitgliedsgewerkschaften sowie die Beratung der dbb Funktionsträger, Mitgliedsgewerkschaften und Landesbünde in allen kommunikationsrelevanten Fragen.

Die personelle und technische Ausstattung des Geschäftsbereichs Kommunikation wurde im Berichtszeitraum weiter verbessert. Die Internetredaktion hat einen kompletten Neuaufbau und Relaunch der dbb Homepage durchgeführt; die dbb magazin Redaktion in Zusammenarbeit mit dem dbb verlag den reibungslosen Wechsel des OptiprintProjekts zu Schaffrath Medien als neuem Druckhaus aller Mitglieder-Magazine sichergestellt. Zwischenzeitlich haben zudem die Planungen für eine deutliche Ausweitung der Social-Media-Aktivitäten des dbb begonnen.

Die seit 2007 jährlich durchgeführte dbb Bürgerbefragung öffentlicher Dienst, die Verleihung des dbb Innovationspreises sowie inhaltliche Schwerpunktsetzung und öffentliche Veranstaltungen zu Themen wie Altschuldenabbau, Beamtenversorgung, demografische Entwicklung oder Bürokratieabbau haben das öffentliche Profil des dbb geschärft und die Wahrnehmbarkeit der Organisation gestärkt.

Das Image des dbb hat sich auch in den vergangenen Jahren kontinuierlich weiter verbessert. Die Kombination aus konsequenter Interessenvertretung, sichtbarer Kampagnenfähigkeit und konstruktiver Reformpolitik hat aus dem dbb auch in den Augen der Öffentlichkeit eine moderne Dienstleistungsgewerkschaft gemacht, die politische Prozesse aktiv mitgestaltet und beeinflusst.

Besonders deutlich wird dieser Imagewechsel des dbb auf der stetig wachsenden und immer prominenter besetzten dbb Jahrestagung sowie während der Einkommensrunden im öffentlichen Dienst mit Bund und Kommunen auf der einen sowie der Tarifgemeinschaft der Länder auf der anderen Seite. In den letzten Jahren wird der dbb in Öffentlichkeit und Medien als relevante Gewerkschaft und wirksame Interessenvertretung seiner Mitgliedsgewerkschaften und Landesbünde wahrgenommen. Die Imagekampagnen im Vorfeld der jeweiligen Tarifrunden haben hierzu ebenso beigetragen wie eine professionelle Pressearbeit und die wachsende Mobilisierung der Mitgliedschaft für Protestaktionen und Arbeitskampfmaßnahmen.

Der Geschäftsbereich Kommunikation engagiert sich außerdem bei der Vernetzung des dbb im politischen Leben der Hauptstadt und bei der Vermarktung des dbb forum. Neben dem Berliner Presseclub und dem Märkischen Presse- und Wirtschaftsclub haben auch die Stiftung Zukunft Berlin und der Journalistenverband regelmäßige Veranstaltungen im dbb forum durchgeführt. Zudem wurden gemeinsame Kongresse mit dem Behördenspiegel und Transparency International organisiert und Tagungen der Deutschen Initiative für den Nahen Osten, des ZDF-Rundfunkrats und der Korrespondentenkonferenz des Deutschlandradios gefördert.

Strukturreform

Zur Stärkung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung durch den dbb wurde bereits 1999 mit der Integration der dbb tarifunion in den dbb beamtenbund und tarifunion begonnen. Der Gewerkschaftstag 2007 des dbb hatte im Rahmen der Satzungsreform in § 9 Abs. 3 der dbb Satzung beschlossen: „Die Gewerkschaftstage von dbb und dbb tarifunion können beschließen, dass die dbb tarifunion unter Wahrung ihrer tarifpolitischen Unabhängigkeit in den dbb integriert wird.“ Entsprechend hat der Gewerkschaftstag der dbb tarifunion 2007 beschlossen: „Der Bündelung der

Strukturreform

Mitgliedermacht innerhalb des dbb kommt künftig eine entscheidende Bedeutung zu. Gleichzeitig ist der mit der Strukturreform von dbb und dbb tarifunion 2007 beschrittene Weg einer Stärkung der Tarifarbeit weiter fortzusetzen. Zukünftiges Ziel muss es deshalb sein, die Interessen von Beamten und Arbeitnehmern unter dem Dach des dbb weiter zu bündeln und die Geschlossenheit der Organisation nach innen und außen zu stärken. Dazu ist dem nächsten Gewerkschaftstag der dbb tarifunion ein Entscheidungsvorschlag über die Integration der dbb tarifunion in den dbb unter Beibehaltung der Eigenständigkeit des Tarifbereichs vorzulegen. Dabei sind nachstehende Faktoren konstitutive Bestandteile einer Integration:

- Erfüllung der rechtlichen Voraussetzungen
- Anerkennung des dbb als Tarifpartner durch die Arbeitgeberseite
- eigenständige Beschlussgremien für den Tarifbereich.“

Zur Vorbereitung der Integration wurde eine Strukturkommission eingesetzt. Diese Kommission bestand aus der dbb Bundesleitung, dem Vorstand der dbb tarifunion, den Mitgliedern der dbb Grundsatzkommission für Organisationsfragen und Satzung, den Gruppensprechern sowie je einem weiteren Mitglied aus der Gruppe der Landesbünde, der Bundesbeamten-gewerkschaften und der Bundesfachgewerkschaften. Die Strukturkommission hat im Berichtszeitraum zwölfmal getagt und einen Satzungs-entwurf erarbeitet, der dem Gewerkschaftstag 2012 zur Entscheidung vorgelegt wird.



dbb
beamtenbund
und tarifunion

