

**L 001                    DGB-Bundesvorstand**

Beschluss des DGB-Bundeskongresses  
Angenommen

**Für ein modernes öffentliches Dienstrecht - Für Gute Arbeit im öffentlichen Dienst**

Der DGB-Bundeskongress möge beschließen:

**Ein starker öffentlicher Dienst für hochwertige öffentliche Dienstleistungen**

Deutschland braucht einen leistungsstarken öffentlichen Dienst. Er gewährleistet die öffentliche Daseinsvorsorge. Dabei müssen einheitliche Lebensverhältnisse das Ziel politischen Handelns sein. Die Menschen in unserem Land haben einen Anspruch darauf, dass ihnen hochwertige öffentliche Dienstleistungen an jedem Ort zugänglich und für die Menschen bezahlbar sein müssen.

Dafür bedarf es eines öffentlichen Dienstes, dessen Beschäftigte ihre Aufgaben mit hoher fachlicher und sozialer Kompetenz wahrnehmen können. Das öffentliche Dienstrecht soll gewährleisten, dass überall dort, wo Beamtinnen und Beamte mit Aufgaben betraut werden, diese Anforderungen erfüllt werden. Das öffentliche Dienstrecht ist daher kein Selbstzweck, sondern einer der Schlüssel für einen modernen öffentlichen Dienst.

Einheitliche Lebensverhältnisse setzen voraus, dass sich Staat und Verwaltung in Bund, Ländern und Gemeinden einheitlich entwickeln. Es darf nicht vom Wohn- oder Aufenthaltsort abhängen, welche Qualität Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge haben. Das Gleiche gilt für die Qualifikationen der Beschäftigten, ihre Bezahlung und Arbeitsbedingungen. Das öffentliche Dienstrecht muss in seiner Entwicklung einheitlichen Maßstäben folgen, wenn es zukunftsfähig sein und die Mobilität der Beschäftigten und die Durchlässigkeit zwischen Beschäftigungen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst fördern will.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben die Föderalismusreform I, mit der die Zuständigkeit für Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht in den Ländern und Kommunen auf die Landesgesetzgeber übertragen wurde, strikt abgelehnt. Die mit der Föderalismusreform I einhergehende Konkurrenz der Länder und des Bundes im Beamtenrecht birgt die Gefahr uneinheitlicher Lebensverhältnisse, da die Finanzausstattung der Länder sich höchst unterschiedlich darstellt.

Mit der Föderalismusreform II sind neue Haushaltsregeln für Bund und Länder hinzugekommen. Die Schuldenbremse schränkt die Handlungsmöglichkeiten in der Daseinsvorsorge und im Beamtenrecht weiter ein. Die Erfahrungen seit dem Jahr 2006 führen zu der Schlussfolgerung: Die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes im DGB und der DGB als ihre beamtenpolitische Spitzenorganisation im Bund und in den Ländern wirken darauf hin, das Dienstrecht nach einheitlichen Grundsätzen zu gestalten. Insbesondere werden wir verhindern, dass sich Status-, Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht in Bund, Ländern und Kommunen auseinander entwickeln. Einheitlichkeit ist auch heute möglich, wenn der politische Wille dazu besteht.

**Statusrecht - Beteiligung stärken, Mobilität und Durchlässigkeit fördern, Diskriminierung vermeiden**

*Beteiligung stärken - Volle Koalitionsfreiheit verwirklichen*

Das öffentliche Dienstrecht muss demokratischen Ansprüchen genügen. Wenn überall von Kooperation und Partnerschaft gesprochen wird, kann das für das Dienstrecht nur heißen: Volle Koalitionsfreiheit - Verhandeln statt Verordnen. Dem steht eine politische Realität gegenüber, in der die Dienstherrn weite Teile des Dienstrechts einseitig regeln. Diese Praxis wird den gesellschaftlichen Bedingungen des 21. Jahrhunderts nicht gerecht. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat im Jahr 2009 ausdrücklich klargestellt, dass Beamtinnen und Beamten die volle Koalitionsfreiheit bis hin zum Streikrecht zusteht. Die Koalitionsfreiheit für Beamtinnen und Beamte zu verwirklichen heißt, ein Menschenrecht zu verwirklichen!

- Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften verfolgen das Ziel, ein an einheitlichen Grundsätzen orientiertes Personalrecht zu verwirklichen.
- Die Arbeits- und Einkommensbedingungen, einschließlich der Höhe der Besoldung sowie der Besoldungsstruktur müssen künftig verhandelt werden.
- Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben Modelle entwickelt, die im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts konstruktive Lösungen für eine weitestgehende Verwirklichung der Koalitionsfreiheit anbieten. Sie beruhen auf der Möglichkeit, dass sich der Staat auch dort vertraglich binden kann, wo er einseitig zu handeln befugt ist. Mittelfristig sollen deshalb die Arbeits- und Einkommensbedingungen der Beamtinnen und Beamten durch öffentlich-rechtliche Verträge gestaltet werden. Die rechtlichen Rahmenbedingungen hierfür sind bundesweit einheitlich zu schaffen.
- Um dieses Ziel zu erreichen, ist es notwendig, auch die bestehenden Beteiligungsrechte kontinuierlich und konsequent auszubauen. Die Weiterentwicklung und der Abschluss von Vereinbarungen über die Beteiligungsrechte mit der Bundes- bzw. den Landesregierungen wird nachdrücklich unterstützt. Sie bilden ein wichtiges Zwischenziel, um eine politische Kultur des partnerschaftlichen Miteinanders von Dienstherrn und Beschäftigten bzw. ihren Vertretungen auf gleicher Augenhöhe zu etablieren und eröffnen zugleich Chancen zu weiteren Verbesserungen der Beteiligungsqualität.

#### *Mobilität fördern - Status- und Laufbahnrecht durchlässig und diskriminierungsfrei gestalten*

Das Statusrecht der Beamtinnen und Beamten muss so ausgestaltet werden, dass es die Mobilität der Beamtinnen und Beamten fördert und Diskriminierungen ausschließt. Dafür müssen die Laufbahnen durchlässiger als bisher gestaltet werden.

- Das Beamtenstatusrecht sowie seine Umsetzung in den Ländern müssen auf ihre mobilitätsfördernde bzw. -hemmende Wirkung hin untersucht und entsprechende Änderungen des Bundes- wie des Landesrechts geprüft werden.
- Die Regelaltersgrenzen für den Ruhestandseintritt sind im Beamtenstatusgesetz und Bundesbeamtengesetz einheitlich zu regeln.
- Der Ausgleich der Kosten für die Beamtenversorgung bei Wechsel des öffentlichen Arbeitgebers ist im Beamtenversorgungsgesetz des Bundes sowie im Beamtenstatusgesetz für Länder und Kommunen verbindlich festzulegen.
- Es bedarf dringend einer generellen bundesweiten laufbahnrechtlichen Anerkennungsklausel, die einen Wechsel der Beamtinnen und Beamten zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen den Ländern ermöglicht. Eine solche Regelung ist im Statusrecht ohne weiteres möglich.

- Das Laufbahnrecht ist von Bund und Ländern gemeinschaftlich fortzuentwickeln. Durch Staatsvertrag sind die Grundzüge des Laufbahnrechts so zu gestalten, dass sie vergleichbar sind und den Austausch fördern.
- Die Beschäftigten müssen hinreichend qualifiziert sein, um ihren Aufgaben und den Anforderungen ihres Arbeitsplatzes gerecht zu werden. Dies ist auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung notwendig. Nur so kann das Angebot hochwertiger Dienstleistungen und Produkte der Daseinsvorsorge gewährleistet werden. Die öffentlichen Arbeitgeber sind auf Personalentwicklung zu verpflichten. Sie umfasst mehr als Fort- und Weiterbildungsprogramme. Bildung ist ein Menschenrecht. Aus-, Fort- und Weiterbildung müssen als Rechtsanspruch ausgestaltet werden.
- Das Laufbahnrecht muss von formalen Bildungsabschlüssen entkoppelt und an den Anforderungen der beruflichen Tätigkeiten und der Qualifikationen der Beschäftigten orientiert werden. Auf eine Gliederung in Laufbahngruppen kann verzichtet werden.
- Das Laufbahnrecht muss durchlässiger werden. Wechsel zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft sind zu ermöglichen. Aus-, Fort- und Weiterbildung sind an diese Erfordernisse anzupassen.

Zusätzliche Qualifikationen müssen sich in der beruflichen Karriere auswirken. Werden Qualifikationen erworben, die in der Laufbahn oder für andere Laufbahnen förderlich sind, können sie nicht folgenlos bleiben, sondern müssen zu Beförderungen, Aufstiegen, Tätigkeits- oder Laufbahnwechseln führen.

- Der Beamtenstatus ist diskriminierungsfrei zu gestalten. Berufliche Entwicklungschancen dürfen nicht vom Geschlecht abhängen.
- Für die Beamtinnen und Beamten in den ehemals staatlichen Unternehmen wie der Deutsche Bahn AG, Deutsche Post AG, Deutsche Postbank AG und Deutsche Telekom AG sind berufliche Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten zu schaffen. Es ist nicht hinzunehmen, dass die Betroffenen allein aufgrund ihres Status benachteiligt werden. Sie tragen mit hochwertigen Dienstleistungen zum Unternehmenserfolg bei und dürfen nicht als „Ballast“ angesehen werden. Diese Verantwortung besteht nicht nur gegenüber den Betroffenen, sondern auch gegenüber dem Steuerzahler, der einen Anspruch darauf hat, dass Beamtinnen und Beamte entsprechend ihrer Qualifikationen eingesetzt und nicht lediglich "verwaltet" werden.
- Alle ehe- und familienbezogenen Regelungen sind auf Beamtinnen und Beamte in eingetragenen Lebenspartnerschaften anzuwenden.

### **Besoldung - Für einheitliche Bezahlungsstrukturen in Bund, Ländern und Gemeinden**

*Teilhabe an der positiven wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung - Gutes Einkommen für Gute Arbeit!*

Die Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst ist von zentraler Bedeutung: Sie ist ein Gradmesser dafür, in welchem Umfang die Beamtinnen und Beamten an einer positiven finanziellen und wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben. Wir fordern gutes Einkommen für Gute Arbeit! Wichtigster Maßstab für die Besoldungsentwicklung sind die Tarifabschlüsse für den Bund, die Länder und die Kommunen.

- Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften gilt, dass gleiche und gleichwertige Arbeit auch gleich zu bezahlen ist. Das gilt unabhängig von Arbeitsort und Tätigkeit.

- Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften halten deshalb an dem bewährten Grundsatz *Vorrang des Tarifs vor der Besoldung* fest: Die Tarifiergebnisse für den öffentlichen Dienst sind auf die Beamtinnen und Beamten zu übertragen.

Die Tarifiergebnisse wurden im Bund und der überwiegenden Zahl der Länder ohne Abstriche auf die Besoldung übertragen. Es hat sich als erfolgreich erwiesen zu fordern, die Tarifiergebnisse für den öffentlichen Dienst auf Besoldung und Versorgung zu übertragen.

Allerdings hat sich herausgestellt, dass die besoldungsrechtliche Zuständigkeit der Länder für die Beamtinnen und Beamten sowohl der Kommunen als auch der Länder angesichts zeitlich versetzter Tarifverhandlungen für beide Ebenen zu unbefriedigenden Ergebnissen führt. Eine Lösung dieses Problems könnte darin liegen, dass die Tarifverhandlungen für Bund, Länder und Kommunen wieder zeitgleich und gemeinsam geführt werden und die Tarifiergebnisse anschließend auf die Besoldung in Bund, Ländern und Kommunen übertragen werden. Eine Kompetenz der Kommunen zur Festlegung der Grundbesoldung lehnen wir ab.

Schließlich erteilen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften allen Versuchen, die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise dazu zu nutzen, den Beamtinnen und Beamten Sonderopfer aufzuerlegen und ihre Einkommen unter Hinweis auf leere Kassen nur geringfügig oder gar nicht anzupassen oder gar zu vermindern, eine klare Absage. Eine solche Politik führt zu völlig ungerechtfertigten Belastungen und ist noch dazu verfassungswidrig.

#### *Funktions- und leistungsgerechte sowie diskriminierungsfreie Besoldungsstrukturen*

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern ein funktions- und leistungsgerechtes sowie diskriminierungsfreies Besoldungssystem. Die Leistung der Beschäftigten muss sich auch in verbesserten Bezahlsstrukturen niederschlagen.

- Das Bezahlungssystem muss sich an der tatsächlich ausgeübten Tätigkeit orientieren. Erfolgreich wahrgenommene Aufgaben und Qualifizierungen für höherwertige Tätigkeiten müssen sich im System widerspiegeln. Deshalb sind Tätigkeitsmerkmale vorzusehen, die zu einer entsprechenden Einstufung im Bezahlungsgefüge führen. Solange das gegebene System fortbesteht, muss es einen gesetzlichen Beförderungsanspruch geben, wenn höherwertige Tätigkeiten wahrgenommen werden.
- Damit berufliche Chancen auch mit Perspektiven in der Bezahlung verbunden sind, muss die Beförderungssituation deutlich verbessert werden. Dazu gehören in erster Linie die Bereitstellung von Beförderungsdienstposten in ausreichender Zahl und die Abschaffung der Stellenobergrenzen.
- Leistungsbezogene Bezahlungselemente darf es nur zusätzlich zum Grundgehalt („on top“) geben, soweit sie in den jeweils geltenden Tarifverträgen vorgesehen sind und ihre Ausgestaltung sich an den tarifvertraglichen Regelungen orientiert. Dazu zählt unter anderem die Verpflichtung, die zur Verfügung stehenden Mittel auszusütten sowie der Wegfall aller Quoten.
- Soweit die Besoldungstabellen vom Dienstalder auf dienstliche Erfahrungszeiten umgestellt werden, ist die Umgestaltung so durchzuführen, dass weder die Besoldung strukturell gesenkt, noch das Besoldungsvolumen derart umverteilt wird, dass sich für einzelne Gruppen Einbußen in ihrem Lebenseinkommen ergeben. Die öffentlichen Arbeitgeber haben dies transparent darzustellen.
- Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sprechen sich grundsätzlich gegen regionalisierte und arbeitsmarktbezogene Besoldungsbestandteile aus. Wir halten es dagegen für möglich, dass in Gebieten bzw. Orten

mit nachweislich hohen Lebenshaltungskosten (u. a. Ballungsräume) ein Ausgleich für die dort lebenden Beamtinnen und Beamte geschaffen wird.

- Ein Dienstherrwechsel über Ländergrenzen hinweg darf nicht zu einer Verschlechterung der Besoldung führen. Es sind generell Ausgleichsklauseln festzuschreiben, die bei einem Dienstherrwechsel das erreichte Einkommen sichern.
- Insbesondere ist dafür Sorge zu tragen, dass Erfahrungszeiten bei einem Dienstherrn nicht schlechter bewertet werden, als bei einem anderen. Erfahrungszeiten müssen die gleichen Karrierechancen eröffnen.
- Das Besoldungsrecht ist diskriminierungsfrei zu gestalten. Sowohl die Rechtsprechung als auch der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben in einer Reihe von Fällen mittelbare Benachteiligungen aufgedeckt, die Beamtinnen schlechter stellen als Beamte. Auch dieses Problem muss systematisch und von vornherein bei jeder Reform berücksichtigt werden.

### **Versorgung - Für eine nachhaltige Sicherung der Beamtenversorgung**

Die Beamtenversorgung muss nachhaltig und transparent finanziert und in ihrer Ausprägung als Grund- und Zusatzversorgung, wie das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen betont hat, erhalten werden.

- Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen die schrittweise Anhebung der Pensionsaltersgrenze auf das 67. Lebensjahr bis zum Jahr 2029 wie auch die Rente mit 67 ab. Wir sprechen uns grundsätzlich dafür aus, dass ältere Beamtinnen und Beamten mit ihren Erfahrungen und ihrem Können im Arbeitsprozess bleiben können. Die Voraussetzungen für eine Anhebung der Altersgrenzen sind auch bei den Beamtinnen und Beamten nicht gegeben, weil Personalabbau und Arbeitsverdichtung sowie ungesunde Arbeitsbedingungen dazu führen, dass viele Beamtinnen und Beamte vorzeitig aus dem Dienst ausscheiden müssen. Es handelt sich ausschließlich um eine Kürzung der Altersversorgung, die für die Betroffenen nicht kompensierbar ist. Gleichzeitig kommt die Altersteilzeit nur noch in bestimmten Bereichen zur Anwendung. Ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsprozess ist damit nicht mehr möglich. Die Folge werden mehr Frühpensionierungen sein, weil der gesundheitliche Zustand vieler Beschäftigter ein Durchhalten bis zu den gesetzlichen und vorgezogenen gesetzlichen Altersgrenzen nicht zulässt. Die Versorgungsabschläge verschärfen die Einbußen, die dadurch erlitten werden. Versorgungsabschläge dürfen keine Strafmaßnahmen sein. Der Dienstherr ist verpflichtet, im Zuge einer intelligenten Personalentwicklung dafür Sorge zu tragen, dass die Dienstfähigkeit bis zum Erreichen der Altersgrenzen erhalten bleibt. Die systematisch nicht gerechtfertigten Abschläge sind abzuschaffen, da sich niemand die Dienstunfähigkeit freiwillig aussucht. Die Dienstunfähigkeit darf insbesondere nicht dazu missbraucht werden, Personal abzubauen oder unliebsame Mitarbeiter in den vorzeitigen Ruhestand zu schicken. Zurückzunehmen ist außerdem die Kürzung des Versorgungsniveaus durch die Absenkung des Ruhegehalts seit 2002, mit der der Riester-Faktor auf die Beamtenversorgung übertragen wurde.
- Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern stattdessen, über flexible Übergänge in die Versorgung zu diskutieren. Die Altersteilzeit hat sich als das effektivste Instrument dafür erwiesen, Frühpensionierungen zu vermeiden und die gesetzlichen Altersgrenzen zu erreichen. Flexible Übergänge dürfen nicht zu einer Verminderung des Versorgungsniveaus führen.
- Die Arbeitsbedingungen sind so zu gestalten, dass sie den altersbedingten Belastungen der Beschäftigten entsprechen. Im Übrigen müssen Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten aller Altersgruppen geschaffen werden, die gesundheitliche Belastungen von vornherein vermeiden und nicht zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen in späteren Phasen der Beschäftigung führen dürfen.

- Wie die Rente mit 67 lehnen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die Pension mit 67 ab. Wir fordern deshalb Evaluationsklauseln wie im Rentenrecht in den Ländern.
- Beamtinnen und Beamte, die im regel- und unregelmäßigen Schicht- und Wechseldienst tätig sind oder in Bereichen mit hohen psychischen und/oder physischen Anforderungen arbeiten, sind extrem hohen Arbeitsbelastungen ausgesetzt. Für sie sollten besondere Möglichkeiten geschaffen werden vorzeitig, ohne Abschläge in den Ruhestand treten zu können.
- Für Beamtinnen und Beamte sind die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sie von der Möglichkeit zur Entgeltumwandlung für eine zusätzliche Altersversorgung Gebrauch machen können.
- Der Weg einer nachhaltigen Finanzierung der Beamtenversorgung durch die Einrichtung von Pensionsfonds muss weiter beschritten und ausgebaut werden. In diesen Versorgungsfonds werden zum einen die notwendigen Mittel bereit gehalten, die bei Eintritt in den Ruhestand zur Verfügung stehen müssen. Zum anderen machen sie die tatsächlichen Kosten des Beamtenverhältnisses transparent und helfen dabei, die vorurteilsbelastete Debatte über die Beamtenversorgung zu entkrampfen. Die Mittel aus den Fonds dürfen nicht verwendet werden, um Haushaltslöcher zu stopfen.
- Der Ausgleich der Kosten bei Dienstherrwechsel über Ländergrenzen hinweg muss transparent geregelt werden. Es dürfen keine neuen Hindernisse aufgebaut werden, die die Beamtinnen und Beamten in ihrer Mobilität beeinträchtigen, weil die Dienstherrn einer Versetzung aus Kostengründen nicht zustimmen. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen eine kapitalisierte Abfindung des aufnehmenden Dienstherrn durch den abgehenden, wie es der Staatsvertrag von Bund und Ländern vom 16. Dezember 2009 vorsieht, ab. Diese Regelung krankt vor allem daran, dass die Länder bisher keine Mittel für den Wechsel vorhalten und die Zustimmung zu einer Versetzung aus fiskalischen Gründen verweigern könnten.
- Es sind Regelungen zu schaffen, die es ermöglichen, erworbene Versorgungsanswartschaften auch bei einem Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis zu erhalten. Der Wechsel aus einem Beamtenverhältnis in die Privatwirtschaft würde dadurch erleichtert. Bisher erleiden die Beamtinnen und Beamten eine erhebliche finanzielle Einbuße, weil der Teil ihrer Versorgungsansprüche, der der betrieblichen Altersversorgung entspricht, verfällt.
- Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften erteilen allen weiteren Absenkungen der Beamtenversorgung eine klare Absage.