

# Stellungnahme



**Stellungnahme** des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf

Zweiter Bericht der Bundesregierung gemäß § 147 Absatz 3 des Bundesbeamtengesetzes zur Anhebung der Altersgrenzen von Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richtern des Bundes

Stand: November 2016

## Zweiter Bericht zur Anhebung der Altersgrenzen

24.11.2016

Der DGB bedankt sich für die Zusendung des oben genannten Berichtsentwurfs und für die Möglichkeit der Stellungnahme. Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anmerkungen.

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand  
Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik  
Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

Wir gehen davon aus, dass der zweite Bericht gemäß § 147 Absatz 2 BBG erstellt wurde, da Absatz 3 seit Erstellung des ersten Berichts weggefallen ist.

[www.dgb.de/beamte](http://www.dgb.de/beamte)

Der DGB bedauert und kritisiert deutlich, dass der vorliegende Bericht einen wesentlichen Aspekt der Anhebung von Altersgrenzen – nämlich die wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitlichen Folgen für die Beschäftigten – völlig unzureichend betrachtet. Pauschal wird auf den Alterssurvey 2014 verwiesen, wonach ein längeres Erwerbsleben für die Beschäftigten keine Bedrohung sei, sondern als Chance für mehr Wohlstand und Teilhabe genutzt werde (S. 5). Der Entwurf des Sechsten Versorgungsberichts, zu dem am 8. November 2016 das Beteiligungsgespräch stattgefunden hat, besagt, dass der durchschnittliche Ruhegehaltssatz zum Zeitpunkt des Ruhestandseintritts bei gleichzeitig ansteigendem Eintrittsalter seit Jahren sinkt. Während der durchschnittliche Ruhegehaltssatz von Neuzugängen 2005 bei 71,9 Prozent lag, betrug er 2015 66,1 Prozent. Folglich ist zu vermuten, dass mit der Beschreibung einer „Wohlstandsmehrung“ die Dämpfung von Kürzungen im Versorgungs- und Rentenrecht mittels längerer Lebensarbeitszeit gemeint ist.

Eine differenzierte Analyse der Wirkungen der Altersgrenzanhebung auf die Beschäftigten ist offenbar nicht gewollt. Andernfalls hätte sich eine Berücksichtigung der Daten aus dem kürzlich vorgelegten Entwurf des Sechsten Versorgungsberichts der Bundesregierung und dem aktuellen Gesundheitsförderungsbericht 2015 der unmittelbaren Bundesverwaltung angeboten.

### I. Im Allgemeinen

Die Bundesregierung bewertet die Anhebung der Altersgrenzen für Beamtinnen und Beamte sowie für Richterinnen und Richter des Bundes wie folgt: „Mit dieser Anhebung werden der Arbeitskräfte-rückgang und der Verlust von Erfahrungswissen in der Bundesverwaltung gemindert bzw. verhindert, und gleichzeitig wird den Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richtern eine längere Teilhabe am Berufsleben ermöglicht.“ (S. 11) Diese erwartungsgemäß ausschließlich positive



Bewertung spiegelt sich unter anderem darin wider, dass im längsten Kapitel des Berichts die Maßnahmen zur Bewältigung der demografischen Auswirkungen in der Bundesverwaltung erläutert werden, auf eine Unterlegung mit Zahlen z. B. zur Inanspruchnahme oder Verbreitung aber gänzlich verzichtet wurde.

So bleibt völlig unklar, wie viele Personen die unterschiedlichen Maßnahmen nutzen und in wie weit diese Maßnahmen tatsächlich geeignet sind, in einer älter werdenden Belegschaft die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten zu erhalten und zu fördern. Dies muss vor allem vor dem Hintergrund stützigen machen, dass der durchschnittliche Krankenstand 2015 in der unmittelbaren Bundesverwaltung gegenüber 2014 um einen Tag auf 20,25 Arbeitstage im Jahr gestiegen ist. Damit hat er einen neuen Allzeit-Höchststand erreicht und hat erstmals die Schallmauer von 20 Arbeitstagen durchbrochen. Vor zehn Jahren, also 2006, lag der Krankenstand noch bei 15,37 Arbeitstagen.

Die Anhebung der Altersgrenzen, an der die Bundesregierung festhält, stellt in der heutigen Zeit der Arbeitsverdichtung, eine erhebliche zusätzliche Belastung für alle Beschäftigten in Deutschland dar – gerade für Beamtinnen und Beamte des Bundes mit einer regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit von 41 Stunden. Diese Situation ist nicht hinnehmbar. Der permanente Stress schlägt sich nieder in den seit Jahren hohen Krankenständen im öffentlichen Dienst.

Der Bericht kommt für das letzte Berichtsjahr 2014 zu dem Ergebnis, dass das Durchschnittsalter der Beamtinnen und Beamten bei Ruhestandseintritt 62,5 Jahre und bei Beamtinnen und Beamten des Bundeseisenbahnvermögens 61,8 Jahre betrug (S. 14). Dies bedeutet bei schrittweise ansteigenden Altersgrenzen weitere Abschläge beim Ruhegehalt. Im Bericht fehlt eine differenzierte Betrachtung der Laufbahngruppen und – sollte dies mit geringem Aufwand möglich sein – gegebenenfalls der Laufbahnen. Auffällig ist die unterschiedlich hohe Anzahl der Fälle von Dienstunfähigkeit bei Beamtinnen und Beamten des Bundeseisenbahnvermögens mit 44,8 Prozent in 2014 gegenüber den Beamtinnen bzw. Beamten und Richterinnen bzw. Richtern mit 11,7 Prozent (S. 15). Gerade für viele Beamtinnen und Beamte im Bahnbereich bedeutet dies weniger Versorgungsbezüge lebenslang durch Abschläge. Bei der Dienstunfähigkeit wäre eine Differenzierung nach den einzelnen Laufbahngruppen erforderlich, der sich eine Analyse über die Gründe anschließen müsste. Nach Ansicht des DGB sollte der Bericht zudem auch Angaben zu den Gründen des vorzeitigen Ruhestands mit Abschlägen in der Altersgruppe 63 bis 65+X enthalten.

Es ist außerdem bekannt, dass die physischen und psychischen Anforderungen an die Beamtinnen und Beamten sehr unterschiedlich sind und dies starke Auswirkungen auf die Gesundheit hat. Daher wären an dieser Stelle Hinweise auf die Ausfalltage aufgrund von Krankheit in den Altersgruppen 60 bis 65+X im Vergleich mit jüngeren Altersgruppen aufschlussreich. Laut aktuellem Gesundheitsförderungsbericht steigt die durchschnittliche krankheitsbedingte Abwesenheitszeit wie folgt: je höher das Alter und je niedriger die Laufbahngruppe. Vor dem Hintergrund dieser Dynamik regt der DGB eine Senkung der Altersgrenzen für besonders belastete Beschäftigte unter anderem im Schichtdienst an.

## II. Im Einzelnen

### Zu

#### Kapitel II: Anhebung der Altersgrenzen

##### II.1.2. und II.1.3. Besondere Altersgrenze

Der DGB kritisiert, dass im Bericht die Folgen des Anstiegs der besonderen Altersgrenze für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte und Beamtinnen und Beamte im feuerwehrtechnischen Dienst nicht geprüft und nicht aufgegriffen werden. Im Bericht wird lediglich die Aussage getätigt, der Abstand von fünf Jahren zwischen 67 und 62 sei „den besonderen Belangen dieses Personenkreises geschuldet“ (S. 12). Gleiches gilt für die Feuerwehr (S. 11). Der DGB hebt hervor, dass die Anforderungen und physischen sowie psychischen Belastungen, die der Beruf beinhaltet, für die Festlegung einer besonderen Altersgrenze entscheidend sein müssen. Wenn die Belange der Beschäftigten im Bericht als Begründung angeführt werden, dann müssen sie auch benannt oder vielmehr zunächst erhoben werden. Die zitierte Aussage zeigt: Nicht die Fähigkeiten und Belastungen der Beschäftigten in diesem Alter spielen eine Rolle, sondern die Orientierung an anderen Altersgrenzen.

### Zu

#### Kapitel IV: Weitere Maßnahmen zur Bewältigung der demografischen Auswirkungen in der Bundesverwaltung

Es fehlen Angaben dazu, wie altersgerechte Arbeitsplätze aussehen können bzw. wie gegebenenfalls Leistungsanforderungen reduziert werden können, um die Arbeitsfähigkeit bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze zu erhalten. Solche in den Anforderungen reduzierte Arbeitsplätze eignen sich hervorragend zum Wissenstransfer an Nachwuchskräfte. Es wird im gesamten Bericht suggeriert, es gäbe keine altersbedingten Leistungsabfälle bzw. diese seien im Zweifel eine Frage des Gesundheitsmanagements.

##### IV.1.3. Altersteilzeit in Teilzeit und im Blockmodell

Die im Kapitel IV beschriebenen weiteren Maßnahmen zur Bewältigung der demografischen Auswirkungen in der Bundesverwaltung sind hinsichtlich einer wirklichen Flexibilisierung zum Teil unzureichend. Die Ausgestaltung des vorhandenen Modells der Altersteilzeit führt dazu, dass diese Möglichkeit, auch aus finanziellen Gründen, lediglich für einen kleinen Personenkreis eine tatsächliche Alternative darstellt und in der Regel nicht für Beamtinnen und Beamte des mittleren Dienstes in Betracht kommt. Dies gilt auch für den vorgezogenen Ruhestandseintritt auf Antrag nach § 52 Absatz 3 BBG.

##### IV.3.1. Die Einrichtung von Langzeitkonten in der Bundesverwaltung

Langzeitkonten können durchaus ein „probates Instrument für mehr Flexibilität und Zeitsouveränität“ sein. Dieser, dem Bericht zu entnehmenden Aussage, ist zuzustimmen. Die Ausführungen lassen jedoch vermissen, dass aktuell lediglich 6 Ressorts an der Erprobung der Langzeitkonten teilnehmen. Im Ergebnis steht folglich nur einem Bruchteil der Beamtinnen und Beamten des Bundes die Möglichkeit offen, ein solches Konto zu führen und damit tatsächlich mehr Flexibilität und Zeitsouveränität zu erlangen. Es zeigt sich, dass seitens der Ressorts der Wille fehlt, ihren Beschäftigten ein Plus an Flexibilität einzuräumen. Hier erwartet der DGB ein Umdenken. Zudem ist nicht nachvollziehbar, dass dem Bericht der Wille dazu nicht entnommen werden kann. Erklärt doch das Bundesministerium des Innern regelmäßig im Rahmen des Demografiestrategieprozesses, bei den Ressorts


für eine Teilnahme werben zu wollen. Der Bericht hingegen erweckt den fälschlichen Eindruck, als wären die Langzeitkonten längst ein anerkanntes und vor allem von vielen genutztes Instrument.

#### IV.3.2. der Ausbau des mobilen Arbeitens in den Behörden

Der DGB bittet um folgende Textänderung im Bericht auf Seite 20, da im zugesandten pdf-Dokument keine Anpassungen im Änderungsmodus möglich sind:

##### **IV.3.2. Der Ausbau des mobilen Arbeitens in den Behörden**

Ein strategisches Ziel im Rahmen der Demografiestrategie der öffentlichen Arbeitgeber ist, es, den Beschäftigten mehr Zeitsouveränität und damit auch ein familienfreundliches Arbeiten zu ermöglichen. Daher wurde und wird das mobile Arbeiten in der Bundesverwaltung mehr und mehr praktiziert. Mittlerweile kann in jedem Ressort ein Teil der Beschäftigten zeitweise mobil, das heißt ohne fest eingerichteten PC mit mobilem Endgerät außerhalb der Dienststelle, arbeiten. Die Erhebungen im Rahmen der Unterarbeitsgruppe 2 des Demografiedialogs der Bundesregierung haben aufgezeigt, dass mobile Arbeit an sich noch kein Garant für eine familienfreundlichere Arbeitsgestaltung ist. Vielmehr gibt es auch Ressorts, in denen mobile Arbeit nur eingeräumt wird, wenn die Bereitschaft besteht, Arbeitsort und Arbeitszeit kurzfristig aktuellen dienstlichen Erfordernissen anzupassen [siehe Protokollauszug unten]. Die Mobile Arbeit aus persönlichen, z.B. familiären Gründen, ist danach noch in der Minderzahl. Um diese familienfreundliche Mobilität flächendeckend auszubauen, werden die personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen zunehmend in Dienstvereinbarungen verbindlich geregelt.



Bundesministerium  
des Innern

Seite 4 von 8

Bei den meisten Ressorts wird ausdrücklich geregelt, dass bei Vorliegen persönlicher Gründe wie Familienbetreuungspflichten unter bestimmten Voraussetzungen mobiles Arbeiten möglich ist. Allerdings ist dies nicht bei allen der Fall. Bei einigen Ressorts scheinen eher dienstliche Belange im Vordergrund zu stehen. **Dort wird das mobile Arbeiten z. B. nur eingeräumt, wenn die Bereitschaft besteht, Arbeitsort und Arbeitszeit kurzfristig aktuellen dienstlichen Erfordernissen anzupassen.**

Aus den vorliegenden Zahlen, die allerdings nicht alle Ressorts umfassen, wird die **Mehrheit der mobilen Arbeitsplätze wegen dienstlicher Gründe zur Verfügung gestellt**; die mobilen Arbeitsplätze aus persönlichen Gründen sind, soweit angegeben, zahlenmäßig geringer. In einigen Ressorts wird sowohl die Möglichkeit vorübergehenden mobilen Arbeitens als auch langfristigen Arbeitens angeboten; bei einigen gibt es nur kurzfristiges mobiles Arbeiten.

Quelle: Protokoll der Sitzung der Unterarbeitsgruppe 2 der AG F des Demografiedialogs der Bundesregierung vom 1.10.2014, TOP „A

#### IV.4. Systematisches betriebliches Gesundheitsmanagement

Der DGB bittet um folgende Textänderung im Bericht auf Seite 21, da im zugesandten PDF-Dokument keine Anpassungen im Änderungsmodus möglich sind:

##### **IV.4. Systematisches betriebliches Gesundheitsmanagement**

Sichere und gesunde Arbeitsbedingungen helfen dabei sind eine notwendige Voraussetzung dafür, dass Beschäftigte in jeder Phase ihres beruflichen Lebens leistungsfähig bleiben können. Für sichere und gesunde Beschäftigungsbedingungen braucht es die Einhaltung und Umsetzung der geltenden

Arbeitsschutzgesetze und Arbeitszeitregelungen, einen dementsprechend bewussten Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, eine aktive betriebliche Gesundheitsförderung und die betriebliche Eingliederung von Beschäftigten nach längerer Erkrankung.

Der Bundesrechnungshof (BRH) bemängelte in seinen Mitteilungen 2008 hinsichtlich der mittelbaren Bundesverwaltung, dass Analyseinstrumente wie Gesundheitsberichte, Mitarbeiterbefragungen und Gesundheitszirkel zu selten und ohne Abstimmung aufeinander eingesetzt wurden.<sup>1</sup> In seiner Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat der Rechnungshofpräsident mit Leitsätzen 2014 den Handlungsdruck beim Betrieblichen Gesundheitsmanagement (BGM) unterstrichen.<sup>2</sup> Die Bundesregierung hat sich daher zum Ziel gesetzt, die Gesundheitsförderung in den Bundesbehörden zu systematisieren und auszubauen. Im Rahmen des Regierungsprogramms „Vernetzte und transparente Verwaltung“ hat die Bundesregierung, vertreten durch das Bundesministerium des Innern, mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und dem dbb Beamtenbund und Tarifunion am 10. Dezember 2009 die „Gemeinsame Initiative zur Förderung des Gesundheitsmanagements in der Bundesverwaltung“ unterzeichnet und damit die Bedeutung einer systematischen Gesundheitsförderung für die Beschäftigten und für den Erhalt der Leistungsfähigkeit der Bundesverwaltung unterstrichen. Ziel ist, das Gesundheitsmanagement in der Bundesverwaltung zu verbessern. Dazu muss das betriebliche Gesundheitsmanagement langfristig in einem ganzheitlichen Ansatz die Beschäftigten in jeder Lebensphase berücksichtigen und kurzfristig zu einer besseren Integration älterer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in das Arbeitsleben führen.

Im Nachgang zu der o.g. Rüge des Bundesrechnungshofes und aAuf Anregung der Arbeitsgruppe F erarbeitete der Ressortarbeitskreis Gesundheitsmanagement in Zusammenarbeit mit der Unfallversicherung Bund und Bahn sowie den Gestaltungspartnern „Eckpunkte für ein Rahmenkonzept zur Weiterentwicklung des Betrieblichen Gesundheitsmanagements (BGM) in der Bundesverwaltung“, die nach Konsentierung durch die Ressorts im Mai 2013 veröffentlicht wurden. Zur Unterstützung der Anwender entschied der Ressortarbeitskreis Gesundheit weitere praxisorientierte Hilfen zur Umsetzung des BGM bereit zu stellen, die über die Webseite des BMI abgerufen werden können. Hierzu wurden inzwischen unter tatkräftiger Mitarbeit der Unfallversicherung Bund und Bahn und des Deutschen Gewerkschaftsbundes zwei sog. „Schwerpunktpapiere“ publiziert: „Analyse im BGM“ sowie „Maßnahmen und Handlungsfelder im BGM“.

Das betriebliche Gesundheitsmanagement ist zwischenzeitlich in allen Ressorts fest etabliert, jedoch unterschiedlich weit entwickelt. Die Organisation des Gesundheitsmanagements richtet sich dabei am Bedarf der jeweiligen Behörden aus. - und ist mit unterschiedlichen Ressourcen ausgestattet. So hat der Ressortarbeitskreis Gesundheitsmanagement bereits im Schwerpunktpapier „Analyse im BGM“ empfohlen: „Die obersten Bundesbehörden müssen dafür Sorge tragen, dass auch im nachgeordneten Bereich eine ausreichende Ausstattung mit Haushaltsmitteln gewährleistet ist.“ (Seite 11) Die Bundesregierung wird sich im intensiven Dialog mit dem DGB und dem dbb dafür einsetzen, dass diese Zielsetzung in allen Ressorts umgesetzt wird.

<sup>1</sup> BRH-Mitteilung Gz. VII 1 - 2008 – 0966, Bundesrechnungshof, 2008, S. 3, <http://is.gd/FO95mJ>

<sup>2</sup> BWV-Leitsatz 07/04 vom 15.12.2014, <http://is.gd/tecstx>.