

Entwurf des Berichts der
Bundesregierung gemäß
§ 147 (3) BBG zur Anhebung
der Altersgrenzen von Beamtinnen
und Beamten des Bundes

Herausgeber:
DGB Bundesvorstand
Abteilung Beamte und Öffentlicher Dienst
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
www.dgb.de

Entwurf des Berichts der Bundesregierung gemäß § 147 (3) BGG zur Anhebung der Altersgrenzen von Beamtinnen und Beamten des Bundes

I. Allgemeines

„Die Bundesregierung hat [...] vom Jahre 2010 an alle vier Jahre über die Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu berichten und eine Einschätzung darüber abzugeben, ob die Anhebung der Regelaltersgrenze unter Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer weiterhin vertretbar erscheint und die getroffenen gesetzlichen Regelungen bestehen bleiben können.“ (§154 (4) SGB VI) In Anlehnung an diesen Auftrag im Zuge der Anhebung der Altersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung hat die Bundesregierung jetzt den Entwurf für einen Bericht zur Anhebung der Altersgrenze für Beamtinnen und Beamte des Bundes vorgelegt.

Die Anhebung der Altersgrenze von 65 auf 67 Jahre sowohl für Versicherte in der gesetzlichen Rentenversicherung als auch für Beamtinnen und Beamte lehnt der DGB weiterhin ab. Die Anhebung bedeutet eine Renten- bzw. Versorgungskürzung, da bereits die bisherige Altersgrenze für Viele auf Grund der Arbeitsmarktsituation und gesundheitlicher Probleme nicht erreichbar ist.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund erwartet folglich eine schärfere Überprüfung der zum 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Rente mit 67. Die gesetzlich vorgeschriebene Überprüfungs Klausel muss an eindeutige Kriterien gebunden werden. Dies muss entsprechend für die Beamtenversorgung gelten.

Der DGB verwehrt sich gegen eine einseitige Umdeutung der ursprünglichen Ziele der im Jahr 2009 unterzeichneten „Gemeinsame Initiative zur Förderung des Gesundheitsmanagements in der Bundesverwaltung“ durch die Bundesregierung. Ziel der Vereinbarung ist es, „*Maßnahmen der Verhältnisprävention (Gestaltung gesundheitsförderlicher Strukturen am Arbeitsplatz durch den Dienstherrn/Arbeitgeber) und gegebenenfalls auch der Verhaltensprävention (Förderung gesundheitsgerechter Verhaltensweisen der Beschäftigten) zu ergreifen, die dem körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefinden der Beschäftigten förderlich sind und einer Arbeitskultur dienen, in der sich Leistungsmotivation und -fähigkeit der Beschäftigten entwickeln können.*“ Es ist nicht das erklärte Ziel der Initiative, eine Kultur des längeren Arbeitens zu fördern. Dieser Eindruck entsteht aber, wenn das BMI die Vereinbarung unter der Überschrift 6.2.3. „Förderung der Kultur des längeren Arbeitens“ des Berichts erläutert.

II. Im Einzelnen

1. Prüfauftrag der Bundesregierung nicht erfüllt

Im Bericht wird richtigerweise zunächst der Prüfauftrag dargestellt (S. 5). Danach hat die Bundesregierung über die Entwicklung der Beschäftigung älterer Beamtinnen und Beamten zu berichten und dabei unter anderem auch deren wirtschaftliche und soziale Situation zu berücksichtigen. Tatsächlich thematisiert der Entwurf dies jedoch nicht. Es entsteht insgesamt der Eindruck, dass soziale Aspekte für das Bundesministerium des Innern (BMI) beim Verfassen des Entwurfs praktisch keine Rolle gespielt haben. Es fehlt eine Auseinandersetzung mit der Frage, was es für die Beschäftigten konkret bedeutet und wie es sich auf ihr Leben und auf ihre Gesundheit auswirkt, zwei Jahre länger arbeiten zu müssen.

Einmal wird der Blick im Bericht auf die Folgen für die Beschäftigten gelenkt. So heißt es auf S. 19, ein höherer Anteil älterer Beschäftigter bedeute auch einen Gewinn an Erfahrungswissen. „Dieses Erfahrungswissen bleibt der Bundesverwaltung mit der Anhebung der Regelaltersgrenze länger erhalten. Gleichzeitig entzerrt sich die sogenannte Rush Hour des Lebens und es entsteht ein längerer Zeitkorridor für die Karriere. Beides kann Frauen und Männern in der Phase der Familiengründung zugutekommen.“

Diese Argumentation lässt zum einen den Aspekt vermissen, ob die Arbeitsbedingungen überhaupt ein längeres Verbleiben im Berufsleben zulassen und zum anderen, dass jungen Frauen und Männern der Einstieg in das Berufsleben ja gerade durch eine längere Lebensarbeitszeit der Älteren deutlich erschwert wird.

Auch wenn die stufenweise Anhebung der Altersgrenze erst begonnen hat, bestand zumindest die Erwartung, dass das BMI den Prüfauftrag erfüllt. Die Anhebung der Altersgrenze um ganze zwei Jahre wird sich immerhin massiv auf das Leben der Berufstätigen auswirken. Leider hat es das BMI dabei belassen, einen einseitigen und kaum aussagekräftigen Bericht zu entwerfen.

2. „Arbeitsmaschine“ Mensch

Uns erfüllt insbesondere Abschnitt 6.2.3. des Berichts mit Sorge. Unter der Überschrift „Förderung der Kultur des längeren Arbeitens“ wird festgestellt, dass sichere und gesunde Arbeitsbedingungen dafür sorgen, dass Beschäftigte in jeder Phase ihres beruflichen Lebens leistungsfähig bleiben. Die Arbeitswelt ist in ihrer Gegenwart und Zukunft jedoch weitgehend

von Hektik, der Erwartung der permanenten Erreich- und Verfügbarkeit und immer höheren Belastungen geprägt. Persönliche Belange haben im Arbeitsleben – wie der Entwurf leider bestätigt – auf Kosten der BeamtInnen keinen Platz. Vielmehr wird der Mensch von der Bundesregierung als eine Art Arbeitsmaschine dargestellt, die die Steigerung der biologischen Lebenserwartung zuallererst mit dem Wunsch des längeren Arbeitens verbindet.

Der DGB kritisiert die Erwartungshaltung des BMI, dass die Beschäftigten, solange nur die Arbeitsbedingungen stimmen, optimal leistungsfähig sind. Der Mensch funktioniert nicht auf diese Weise. Private Schicksalsschläge oder Krisen widerfahren nahezu jedem Menschen mindestens einmal während seines Lebens. In diesen Fällen sorgen auch sichere und gesunde Arbeitsbedingungen nicht dafür, dass die betroffene Person leistungsfähig bleibt. Wir halten es für nicht akzeptabel, dass das BMI den Optimalfall (uneingeschränkt leistungsfähiger Mensch und gesunde Bedingungen am Arbeitsplatz) als vorzufindenden Normalfall darstellt. Vielmehr müssen ein Gedankengut und Mechanismen geschaffen werden, die einen vorbildlichen Umgang der Arbeitgeber und Dienstherren mit menschlichen Schwächen gewährleisten. Auch im Arbeitsleben existiert der Mensch ganzheitlich.

Wenn das BMI davon spricht, dass dem Gesundheitsmanagement eine entscheidende Bedeutung zukommt, kann das der DGB daher nur unterstreichen. Es existiert jedoch faktisch kein Gesundheitsmanagement. Das BMI spricht selbst von Zielen, dem Willen, die Gesundheitsförderung auszubauen, und einer geplanten Einbettung in ein Regierungsprogramm. Das hört sich gut an, aber anstatt zu *berichten*, wie sich die Anhebung der Altersgrenze von BundesbeamtInnen auf deren soziale Lebensaspekte auswirkt oder auswirken kann und wie man daraus resultierenden negativen Folgen begegnen kann, werden Selbstverständlichkeiten aufgebauscht, die dann aber substanzlos bleiben. So heißt es in dem Bericht auf S. 24: „*Im Mittelpunkt steht eine ganzheitliche Strategie für sichere und gesunde Beschäftigungsbedingungen*“. Eine konkrete Strategie sowie deren Umsetzung werden jedoch nicht vorgestellt. Betriebliche Gesundheitsförderung und Prävention, alters- und altersgerechte Arbeitsbedingungen und eine Kultur lebensbegleitenden Lernens müssen nicht nur propagiert, sondern in den Betrieben und Dienststellen etabliert werden. Man belässt es aber bei wohlklingenden Absichtserklärungen. Es entsteht daher – nicht nur an dieser Stelle des Entwurfs – der Eindruck, dass die Bundesregierung diesen Bericht zu Marketingzwecken in eigener Sache nutzt.

Der Bericht lässt an dieser Stelle weiterhin jede Diskussion darüber vermissen, wie die Zunahme von Aufgaben und eine stetige Arbeitsverdichtung mit der Anhebung der Lebensarbeitszeit

konkret zusammen passen. Das Beispiel Bundespolizei zeigt: Bereits seit 2011 sind wegen der Diskrepanz zwischen eingerichteten Dienstposten sowie übernommenen Aufgaben und verfügbaren VollzugsbeamtInnen circa 2,5 Millionen Einsatzstunden nicht mit Personal gedeckt und müssen von den vorhandenen Bediensteten als Zusatzbelastung übernommen werden. Dies hat zur Folge, dass immer weniger BeamtInnen mehr Aufgaben in der gleichen Zeit erledigen müssen als vor der Anhebung der Altersgrenze und dies nun auch noch zwei Jahre länger. Mit der Idee, dass mit der steigenden Lebenserwartung der Wunsch nach einem längeren Arbeitsleben einhergehe, der sogar förderungswürdig und eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit damit erstrebenswert sei, täuscht der Entwurf des BMI über die eigentlichen Ursachen für die Anhebung der Altersgrenze:

- Es wurde seitens der Regierung unterlassen, rechtzeitig Rücklagen für Rente und Versorgung zu bilden.
- Die dringend notwendige Nachwuchsgewinnung und Nachwuchsausbildung soll möglichst lange hinausgeschoben werden.
- Die Schaffung dringend benötigter neuer Planstellen soll umgangen werden.

3. Fehlende Differenzierung zwischen verschiedenen Berufsgruppen

Der DGB kritisiert, dass im Bericht die Wirkungen des Anstiegs der besonderen Altersgrenze für bestimmte Berufsgruppen – wie PolizeivollzugsbeamtInnen, BeamtInnen mit vollzugspolizeilichen Aufgaben und BeamtInnen im feuerwehrtechnischen Dienst – nicht aufgegriffen werden. Lediglich in den Fußnoten 5 und 9 sowie auf S. 15 f. findet eine unwesentliche Erwähnung statt. Dabei hat der Anstieg der Altersgrenze zum Beispiel bei PolizeivollzugsbeamtInnen angesichts der ihnen abverlangten Tätigkeiten eine ganz andere Dimension. Der Arbeitsalltag ist geprägt durch starke physische und psychische Belastungen, unter anderem auf Grund körperlicher Gewalt gegen PolizeivollzugsbeamtInnen aber auch auf Grund der Notwendigkeit, selbst Gewalt anwenden zu müssen. Hinzu kommen Erschwernisse aufgrund des Schichtdienstes. Die Auswirkungen der längeren Lebensarbeitszeit auf PolizeivollzugsbeamtInnen, BeamtInnen mit vollzugspolizeilichen Aufgaben sowie BeamtInnen im feuerwehrtechnischen Dienst *müssen* daher konkret geprüft werden.

Der Hinweis, die Wahrung des Abstandes von fünf Jahren zwischen der Regelaltersgrenze und der besonderen Altersgrenze, sei den Belangen dieses Personenkreises (Feuerwehr und Polizei) geschuldet, zeigt, dass nicht die besondere Altersgrenze an sich und damit die Fähigkeiten und Belastungen in diesem Alter eine Rolle spielen, sondern statt dessen der Fünf-Jahres-Abstand. Wie aktuell für die gesetzliche Rentenversicherung fordert der DGB außerdem eine Diskussion über besonders belastende Arbeitsbedingungen und gefahrgeneigte Tätigkeiten bestimmter Beschäftigtengruppen, um auf dieser Grundlage flexiblere Übergänge in den Ruhestand zu ermöglichen. Insofern wären weitergehende Regelungen für langjährig Berufstätige, die sich an der Dauer der Berufstätigkeit orientieren (über 40 Arbeits-/Dienstjahre) sowie im Zusammenhang mit den Belastungen bei Schichtdienstleistungen anzustreben. Schichtdienstleistende, zum Beispiel bei der Bahn, bleiben bislang außen vor. Wenn aber jemand jahrzehntelang Schichtdienst verrichtet, ist die „Biologie“ dieses Menschen auf Dauer belastet und in vielen Fällen auch nicht mehr durch anderweitigen Einsatz reparierbar. Es gehört auch zur Fürsorgepflicht gegenüber den BeamtInnen durch eine frühere Zuruhesetzungsmöglichkeit dem Menschen die Möglichkeit zu geben, sich zumindest von den Beeinträchtigungen des Schichtdienstes zu regenerieren.

4. Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes?

Laut des Entwurfs soll die Anhebung der Altersgrenze die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes stärken. Nahezu zeitgleich wurde jedoch anlässlich der Neufassung der Bundeslaufbahnverordnung der Praxisaufstieg ersatzlos gestrichen, woran auch die anstehende Erste Verordnung zur Änderung der Bundeslaufbahnverordnung trotz massiver Kritik der Gewerkschaften festhält. Der Praxisaufstieg hat lebensälteren BeamtInnen einen erleichterten Aufstieg in eine höhere Laufbahn ermöglicht. Wie eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit und parallel eine Abschaffung der Aufstiegsmöglichkeiten für ältere Beschäftigte die Attraktivität des öffentlichen Dienstes steigern soll, erschließt sich dem DGB nicht. Wenn dienstältere Beschäftigte so viel Potential bergen, wie das BMI auf S. 7 seines Berichts richtigerweise anerkennt, ist es nicht einleuchtend, dass man ihnen Aufstiegsmöglichkeiten und damit motivierende Maßnahmen verwehrt.

5. Einschränkung des Personenkreises mit Anspruch auf Altersteilzeit

Gemäß § 93 Abs. 3 BBG setzt die Inanspruchnahme von Altersteilzeit voraus, dass die Antragstellerin bzw. der Antragssteller das 60. Lebensjahr vollendet hat. Spezifische Altersteilzeitregelungen für die Gruppe der Bundesbeamtinnen und -beamten mit besonderen Regelaltersgrenzen existieren nicht. In Anbetracht der Tatsache, dass beispielsweise PolizeivollzugsbeamtInnen, die vor dem 1. Januar 1952 geboren wurden, mit der Vollendung ihres 60. Lebensjahres in den Ruhestand gehen, führt die Voraussetzung der Vollendung des 60. Lebensjahres beim betroffenen Personenkreis faktisch zur Nichtanwendbarkeit der Altersteilzeitregelung. Selbst PolizeivollzugsbeamtInnen, die nach dem 31. Dezember 1951 geboren wurden und demnach spätestens mit Vollendung des 62. Lebensjahres in den Ruhestand treten, können nur in eingeschränktem Umfang von § 93 Abs. 4 BBG Gebrauch machen. Aus Sicht des DGB ist es daher zwingend erforderlich zumindest Ausnahmen von der Voraussetzung des vollendeten 60. Lebensjahres zuzulassen und damit den Berechtigtenkreis auf sämtliche Bundesbeamtinnen und -beamten zu erstrecken.

6. Ausblendung möglicher Alternativen

Dem demografischen Wandel und der daraus resultierenden Tatsache, dass es im Vergleich zu früheren Zeiten ohne Zweifel immer mehr gesunde und leistungsstarke ältere Beschäftigte gibt, würde Rechnung getragen, wenn man ihnen auf unkomplizierte Weise die Option einräumt, über ihre jeweilige ursprüngliche Altersgrenze von 65 bzw. 60 Jahren hinaus zu arbeiten. Einen dahingehenden Zwang lehnt der DGB – nach wie vor – entschieden ab. Denn längst nicht jeder Beamte und jede Beamtin ist nach Überschreitung der früheren Altersgrenze von 65 bzw. 60 Jahren körperlich den dienstlichen Anforderungen gewachsen.

Darauf muss Rücksicht genommen werden und zwar auch aus Gründen der Gerechtigkeit zwischen den Generationen, mit denen das BMI in seinem Entwurf mehrfach versucht, das genaue Gegenteil zu rechtfertigen. Anstatt Neueinstellungen zu fördern und eine Übergangsphase bis zum Ausscheiden in den Ruhestand einzurichten, damit ein reibungsloser Wechsel vollzogen werden kann, wird das selbstgemachte Personalproblem mit einer verlängerten Lebensarbeitszeit gelöst. Zwar werden diese Probleme und das damit verbundene Versorgungsproblem erkannt, jedoch nicht die notwendigen Rückschlüsse gezogen (unter 2.).

Die besondere Altersgrenze von 60 Jahren und die Regelaltersgrenze von 65 Jahren wurden seinerzeit nicht ohne Grund auf diese Höhe festgelegt. Die für Alle geltende, pauschale Anhebung der Altersgrenze von zwei Jahren, was eine bedeutende Zeitspanne darstellt, ist nicht angemessen.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass im Jahr 2005 bereits die Wochenarbeitszeit für BundesbeamtInnen von 40 auf 41 Stunden angehoben wurde. Dies und die gleichzeitige Einsparung von dringend benötigten Planstellen sowie die Zunahme der Arbeitsbelastung haben zur Folge, dass bereits jetzt immer weniger Beschäftigte zu immer schlechteren Konditionen im öffentlichen Dienst tätig sind. Dennoch werden die – unter diesen Bedingungen an sich nicht zu erwartenden – guten Leistungen des öffentlichen Dienstes vielerorts öffentlich hervorgehoben. Der öffentliche Dienst arbeitet folglich auch an der Grenze der Belastbarkeit immer noch produktiv und verlässlich. Angesichts heute schon existenter überdurchschnittlicher Kranken- und Burn-Out-Raten muss die diesbezügliche Zukunftsprognose allerdings pessimistisch ausfallen.

Vor diesem Hintergrund sieht der DGB Dienstherrn und Arbeitgeber in der Pflicht. Es ist dringend an der Zeit, dass sie Alternativen zu der beschriebenen Entwicklung aufzeigen und das Wohl ihrer Beschäftigten – die bereits größtmöglichen Arbeitseinsatz leisten – in den Mittelpunkt ihres Handelns stellen.

