

Deutscher Gewerkschaftsbund

Abteilung Öffentlicher Dienst/Beamte

Innenausschuss
A-Drs. 15(4)84 E Teil 1

„Innovationen durch Verhandlungen“

Positionen des DGB zur Reform des öffentlichen Dienstes

**Vorgelegt anlässlich der Anhörung
des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
zum Thema „Öffentlicher Dienst“
am 01. März 2004**



Innovationen durch Verhandlungen

In den letzten Monaten ist das Thema „Innovation“ zum öffentlichen Thema geworden. Wirtschaft und Gesellschaft sollen durch Innovationen „fit“ für die Zukunft gemacht werden. Die Entscheidungen sollen nicht über die Köpfe der Menschen hinweg fallen. Vielmehr sollen sie diesen Aufbruch gestalten.

Dieser Aufbruch darf vor dem öffentlichen Dienst nicht halt machen. Auch hier müssen die Beschäftigten den Weg und das Ziel der Modernisierung mitbestimmen. Ihre Vorschläge und die ihrer Gewerkschaften sollten aufgegriffen werden.

Eine echte Innovation wäre deshalb, im Beamtenrecht zukünftig auf einseitige Regelungen zu verzichten. Dort wo es um die Einkommens- und Arbeitsbedingungen geht, sind Innovationen auszuhandeln und nicht zu verordnen.

„Verhandeln statt Verordnen“ – Beamtinnen und Beamten vollständige Koalitionsrechte geben

Eine umfassende Erneuerung des Beamtenrechts und des öffentlichen Dienstes insgesamt kann nur gelingen, wenn die Beschäftigten in die Prozesse einbezogen werden und über die Ergebnisse mitbestimmen. Die Erfahrungen des letzten Jahres haben die Beschäftigten im öffentlichen Dienst tief verunsichert und wütend gemacht. Kürzungen bei den Sonderzuwendungen wurden über ihre Köpfe hinweg von der Politik entschieden. Es ist überfällig, die Betroffenen bei der Regelung ihrer Einkommens- und Arbeitsbedingungen einzubeziehen. Der Beamtenstatus darf nicht mehr länger einhergehen mit der Versagung wesentlicher Koalitionsrechte.

Das Grundrecht aus Art. 9 Abs. 3 GG ist für Beamte nach herrschender Meinung eingeschränkt. Wesentliche Bestandteile der Koalitionsrechte - Tarifautonomie und das Streikrecht - würden für Beamte nicht gelten. Zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung für das Streikverbot der Beamten werden die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums herangezogen. Doch Strukturprinzipien aus der Zeit der Weimarer Reichsverfassung können heute nicht mehr geeignet sein, ein modernes Berufsbeamtentum auszugestalten. Das Berufsbeamtentum muss den heutigen und zukünftigen gesellschaftlichen Erfordernissen gerecht werden.

Verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraum nutzen

Auch ohne Änderung des Grundgesetzes gestatten die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums schon heute einen weiten Gestaltungsspielraum, der in der Vergangenheit längst nicht ausgeschöpft wurde. Auf der Basis des derzeitigen Verfassungsrechts ist eine weitgehende Einbeziehung der Beschäftigten bei Veränderungen des öffentlichen Dienstrechts sehr wohl möglich. Gewerkschaftliche Beteiligungsrechte im Beamtenrecht (§ 94

Bundesbeamtengesetz - BBG) sind dabei ein wesentliches Instrument. Die Weiterentwicklung dieser Beteiligungsrechte ist im Interesse der Beschäftigten dringend erforderlich.

In einem Gutachten hat Prof. Ulrich Battis zu den „Möglichkeiten zur Weiterentwicklung gewerkschaftlicher Beteiligungsrechte im Beamtenrecht“ umfassend Stellung genommen. Battis kommt in dem Gutachten zu folgendem Ergebnis:

„Die (...) Weiterentwicklung der Beteiligungsrechte der Spitzenorganisationen (...) ist kein Fremdkörper im Bereich des Beamtenrechts, sondern Merkmal der tatsächlichen Flexibilität dieses Rechtsgebietes. Sie ist eingebettet in eine breite Modernisierungswelle öffentlicher Verwaltungstätigkeit. (...) Die Ausweitung der Verhandlungsmöglichkeiten ist damit nicht „nur“ ein Schritt zur Modernisierung des Dienstrechts, sondern darüber hinaus Maßnahme zur Stabilisierung des Dienstrechts.

Die ‘hergebrachten Grundsätze’ erfassen einen Kernbestand von Strukturprinzipien, die (...) als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind. (...) Demgegenüber zeichnet das Beamtenrecht seit jeher die einseitige Regelung der beamtenrechtlichen Rechtsverhältnisse aus. Zu Recht erachtet die herrschende Meinung daher die einseitige Ausgestaltung des (...) Beamtenverhältnisses durch den Staat als hergebrachten Grundsatz, der (...) zu berücksichtigen ist.

(...) Berücksichtigen ist nicht mit Beachtung ‘unter allen Umständen’ gleichzusetzen. Vielmehr belässt das Grundgesetz dem Bundesgesetzgeber Art. 33 Abs. 5 grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum (...). Wie auch die historische Auslegung bestätigt wohnt Art. 33 Abs. 5 GG bei aller Bindung zugleich eine gewisse Flexibilität inne, die eine Fortentwicklung auch der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nicht nur zulässt, sondern im Einzelfall auch fordern kann. (...)

Auch aus Artikel 33 Absatz 4 kann kein Hindernis gegen eine Erweiterung des Beteiligungsrechts zu Verhandlungsmöglichkeiten hergeleitet werden. Keines der Tatbestandsmerkmale steht zweiseitigen Regelungen entgegen.“ (Battis, Ulrich, Gutachten „Möglichkeiten zur Weiterentwicklung gewerkschaftlicher Beteiligungsrechte im Beamtenrecht“ erstellt im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Dezember 1994, S. 84 f.)

Diese Ausführungen stützen die Forderung des DGB, die Verhandlungs- bzw. Beteiligungsrechte zu erweitern. Nach seiner Auffassung soll rechtlich gewährleistet werden, dass

- Verwaltungsvorschriften zu beamtenrechtlichen Fragen durch Verträge ersetzt werden.
- nicht zustimmungspflichtige Verordnungen ausgehandelt und danach durch die Bundesregierung erlassen werden.
- bei zustimmungspflichtigen Verordnungen einvernehmen mit dem DGB hergestellt wird, bevor sie inhaltsgleich dem Bundesrat vorgelegt werden.
- auch Gesetzesentwürfe der Bundesregierung verhandelt werden, bevor sie dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt werden.

Reformbremse Grundgesetz

In den Veränderungsprozessen hat sich Art. 33 Abs. 5 GG häufig als Reformbremse für gewerkschaftliche Reformvorschläge erwiesen. Seine Formulierung ist nicht nur zum Einfallstor für die Beschränkung von Koalitionsrechten geworden. Gegen die Einführung zeitgemäßer und moderner Arbeitsformen im öffentlichen Dienst werden immer wieder verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht: So hat das Prinzip der vollen Hingabe lange Zeit erschwert, dass auch Beamtinnen und Beamte Teilzeitbeschäftigungen ausüben können. Das Leistungsprinzip

wird durch das Laufbahnprinzip überlagert, so dass Beamtinnen und Beamte, die eine höherwertige Tätigkeit ausüben, aus einer niedrigeren Besoldungsgruppe besoldet werden können. Auch die Mitbestimmungsrechte gelten für Beamtinnen und Beamte nur eingeschränkt, wie am Beispiel der Einigungsstelle (§ 69 Abs. 4, S. 3 und 4 BPersVG) besonders deutlich wird, die für personelle Angelegenheiten von Beamten nur eine Empfehlung abgeben kann.

Im internationalen Vergleich schneidet das deutsche Beamtenrecht sehr „obrigkeitsorientiert“ ab. So gibt es in zahlreichen europäischen Nachbarstaaten umfassende Streik- und Verhandlungsrechte für Beamte. In einigen Staaten unterliegt das Streikrecht der Beamten zwar Einschränkungen, doch anders als in der Bundesrepublik Deutschland wird es ihnen dort nicht grundsätzlich abgesprochen. Diese Regelungen zeigen, dass Neutralitätspflicht und Streikrecht für Beamte nicht unvereinbar sind und demonstriert, dass die Funktionsfähigkeit des Staates erhalten bleibt.

Der DGB hat schon im Rahmen der Debatten der Gemeinsamen Verfassungskommission anlässlich der deutschen Einheit folgende Formulierungs- und Änderungsvorschläge zu Artikel 33 Grundgesetz unterbreitet:

Art. 33 (..)

(4) ¹Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen. ²*Das Tarif- und Streikrecht aller Angehörigen des öffentlichen Dienstes bleibt hiervon unberührt.*

(5) *Das Recht des öffentlichen Dienstes ist an einheitlichen Grundsätzen auszurichten.*

Mit dieser Regelung würde ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis entstehen, bei dem das Merkmal „Treue“ nicht mehr in der bisherigen Form vorhanden wäre. Diese Änderung würde klarstellen, dass Beamte nicht ohne Ansehen ihrer konkreten Tätigkeit besondere Treuepflichten gegenüber ihrem Dienstherrn haben. Die vollen Koalitionsrechte auch für die Beamtinnen und Beamten zu sichern ist überfällig. Der von den Gegnern des Streikrechts der Beamten geradezu beschworene Zusammenbruch des öffentlichen Dienstes ist nicht zu erwarten.

Tragende Prinzipien des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses wären weiterhin insbesondere das Lebenszeitprinzip und der Grundsatz der Versorgung der Beschäftigten. Die Versorgung der Familienmitglieder der Beschäftigten ist hier als Ausfluss der allgemeinen Fürsorgepflicht des Staates als Arbeitgeber mit umfasst. Beide Prinzipien sichern auch zukünftig die Neutralität der Amtsausübung.

Aufgaben des öffentlichen Dienstes als Maßstab der Vergütungssysteme

Der öffentliche Dienst braucht qualifiziertes und motiviertes Personal, um seine Aufgaben optimal zu erfüllen. Dies sollte auch bei den Überlegungen zum Bezahlungssystem im Vordergrund stehen. Einseitige Vergleiche mit der Privatwirtschaft sind dagegen wenig zielführend. Man kann öffentliche Dienste und Privatwirtschaft nicht vergleichen. Der öffentliche Dienst erbringt z.T. sehr abstrakte Leistungen, die nicht messbar sind: Sicherheit, Bildung, Kultur oder Gesetzmäßigkeit der

Verwaltung lassen sich qualitativ nur unzureichend, quantitativ gar nicht erfassen. Statt sich an externen Kriterien zu orientieren sollten deshalb Maßstäbe innerhalb des öffentlichen Dienstes gesucht werden. Hier kommt vor allem die Erfüllung von Aufgaben in Betracht.

Funktions- und anforderungsgerechtes Besoldungssystem

Deshalb fordert der DGB ein anforderungs- und funktionsgerechtes Besoldungssystem. Das Alimentationsgebot stellt die Forderung auf, Beamtinnen und Beamte amtsangemessen zu besolden. Dieser Grundsatz darf aber nicht dazu führen, dass sich das Besoldungsrecht ausschließlich am statusrechtlich verliehenen Amt orientiert. In der Vergangenheit hat dies immer wieder dazu geführt, dass Beamtinnen oder Beamten Aufgaben höherwertiger Dienstposten übertragen wurden, ohne dass die Bezahlung der Funktion entsprochen hätte. Statusrechtlich verbleiben die Beschäftigten in diesen Fällen im verliehenen Amt, nachdem sich in der Folge die Besoldung richtet. Es wird also geringer vergütet, als es der Tätigkeit entspricht.

Bei Tarifbeschäftigten ist es nicht möglich, durch Übertragung höherwertiger Tätigkeiten vergütungsrechtliche Ansprüche einfach zu unterlaufen. Der wesentliche Unterschied zwischen Tarif- und Besoldungsrecht ist, dass Tarifbeschäftigte ihre Eingruppierung einklagen können. Dies ist Beamtinnen und Beamten bisher verwehrt.

Ein gerechtes System ließe sich durch systematische Dienstposten- bzw. Stellenbewertungen umsetzen. In den siebziger Jahren wurde erstmals versucht, entsprechende Funktionsgruppenverordnungen zu gestalten. Die Versuche scheiterten einerseits an dem immensen Aufwand, andererseits an der Befürchtung, dass funktionsgerechte Bewertungen zu höheren Personalkosten führen könnten. Dies zeigt einmal mehr, dass über die scheinbar „amtsangemessene“ Alimentation tatsächlich besoldungsrechtliche Ansprüche klein gehalten werden sollen. Bis heute wird deshalb auf das statusrechtliche Grundamt abgehoben, das in sich aber keine Funktionsbewertung trägt. § 18 Bundesbesoldungsgesetz läuft deshalb weitgehend leer.

Leistungsbezogene Bezahlungselemente

Der DGB hat sich stets zum Leistungsprinzip des Berufsbeamtentums bekannt und dessen Stärkung und weiteren Ausbau befürwortet. Aus gewerkschaftlicher Sicht bedeutet Leistungssteigerung aber nicht grundsätzlich monetäre Leistungsanreize. Heute stehen eine ganze Reihe moderner Instrumente der Personalentwicklung zur Verfügung, die besser geeignet sind, die Fähigkeiten und Fertigkeiten, Wünsche und Präferenzen der Beschäftigten mit den Zielen und Anforderungen einer Behörde in Einklang zu bringen, als isolierte monetäre Leistungsanreize. Erst wenn diese ausgeschöpft werden kann man sich der Frage zusätzlicher Motivationsmechanismen wie der leistungsbezogenen Besoldungselemente widmen.

Seit langem fordert der DGB deshalb, dass zunächst leistungshemmende Strukturen abgebaut werden müssen. Dies umfasst zum einen die Umgestaltung zu einem funktions- und anforderungsgerechten System, wie oben beschrieben. Dazu zählt aber auch eine Reform des Laufbahnrechts, trotz der teilweise positiven Änderungen der letzten Jahre. Das Laufbahnrecht muss vertikal (Aufstiege) wie horizontal (Laufbahnwechseln) flexibler und durchlässiger werden. Die formale Laufbahnzulassung nach Bildungsabschlüssen muss ebenso wegfallen, wie Zulassungsbeschränkungen beim Aufstieg.

Die Ausgestaltung monetärer Leistungsanreize, wie sie durch das Dienstrechtsreformgesetz von 1997 und durch die Modifikationen im Besoldungsstrukturgesetz geprägt sind, begegnet immer noch gewerkschaftlicher Kritik:

Zwar war es richtig, die leistungsbezogenen Bezahlungselemente von der allgemeinen Einkommensentwicklung zu trennen. Zur Realisierung wurden jedoch die Lebensalterstufen gespreizt und in ein System der Leistungsstufen umgewandelt. Das Problem daran: Soweit die Dienstherrn leistungsbezogene Bezahlungselemente nicht als on-top-Leistung begreifen, sondern Einsparungen in gleicher Höhe oder darüber hinaus erwarten, bleiben die Instrumente wirkungslos, weil die eingesparten Mittel im Haushalt versickern, statt den Beschäftigten zugute zu kommen. Heute haben zwar fast alle Ländern die rechtlichen Rahmenbedingungen für leistungsbezogene Besoldungsbestandteile geschaffen, wenden sie aber aus haushaltspolitischen Gründen nicht an.

Insgesamt scheinen die Dienstherrn die Leistungsorientierung mit Kürzungsmöglichkeiten zu verwechseln. Aus diesem Grund werden auch variable Grundvergütungen, wie sie von der Bull-Kommission vorgeschlagen wurden, abgelehnt. Dem Vorteil einiger weniger stünden die Nachteile der großen Masse der Beschäftigten gegenüber. Es muss ein einfacher Grundsatz gelten und auch von den Dienstherrn verinnerlicht werden: Monetäre Leistungsanreize dienen der Leistungssteigerung und nicht der Haushaltssanierung. Die besten Konzepte leistungsorientierter Bezahlungssysteme im öffentlichen Dienst werden scheitern, wenn nicht dieses grundlegende Problem gelöst wird. Die notwendigen Mittel müssen vor dem Zugriff des Haushaltsgesetzgebers gesichert werden. Eine anspruchsgleiche Rechtsstellung im Bundesbesoldungsgesetz ist unerlässlich, sollen diese Konzepte auch Erfolg haben.

Die Regelungen des Bundesbesoldungsgesetzes sind aus Sicht des DGB immer noch unzureichend. Abzulehnen ist vor allem die Quotierung. Sie geht von der falschen Annahme aus, dass nur ein geringer Teil der Beschäftigten herausragende Leistungen erbringen kann. Den Beschäftigten stellt sich die Quotierung als Benachteiligung dar, da sie selten wissen, warum andere, aber nicht sie eine Prämie oder Zulage erhalten haben. Leistungsprämien mutieren in ihrem Ansehen schnell zu Nasenprämien.

Abzulehnen ist auch die Leistungsstufe. Sie ist bereits systematisch verfehlt, weil sie in die Entwicklung der Grundgehälter eingreift und damit den on-top-Effekt der monetären Leistungsanreize konterkariert. Von den Dienstherrn wird dieses Instrument gemieden, weil es nicht nur auf ein Jahr, sondern im Haushalt längerfristig Kosten verursacht.

Schließlich fehlt ein transparentes Vergabesystem vollständig. Der DGB fordert, die Rahmenkriterien der Vergabe mit den Dienstherrn und den Gewerkschaften zu vereinbaren. Die weitere Ausgestaltung unterhalb der Rahmenkriterien ist mit den Personalvertretungen abzustimmen. Bisher erscheint die Vergabe vielen Beschäftigten als ein Mysterium. Wer nicht weiß, wie die Vergabe erfolgt, kann nicht nachvollziehen, warum er selbst möglicherweise nichts erhalten hat. Zugleich müssen angemessene Lösungen für Fälle vorgesehen werden, in denen Messbarkeit von Leistung nur schwer oder gar nicht möglich ist.

Positionen des DGB zur Beamtenversorgung

Die beamtenrechtliche Versorgung basiert auf verfassungsrechtlich verankerten „hergebrachten Grundsätzen“ im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG – Alimentationsprinzip und Fürsorgepflicht. Sie soll Beamte im Alter und bei vorzeitiger Dienstunfähigkeit absichern. Das Prinzip der amtsangemessenen Alimentation setzt sich auch in der Versorgung fort. An diesen Prinzipien wird aufgrund klammer Haushaltskassen gerüttelt. In den vergangenen zehn Jahren wurden in kurzen Zeitabständen verstärkt restriktive Maßnahmen seitens des Gesetzgebers durchgesetzt, die allesamt Kürzungen mit sich brachten. Zusammen mit den jüngsten Einschnitten durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001 ist aus Sicht der Beamtinnen und Beamten sowie der Versorgungsempfängerinnen und –empfängern das Maß des Zumutbaren überschritten worden.

Der Beamtenstatus gilt in der Regel auf Lebenszeit. Wenn die Beamtin oder der Beamte sich lebenslang auf ein Dienstverhältnis festlegt, wenn Pflichten auch während des Ruhestandes weiter gelten, wenn die Leistung nicht nur Monat für Monat insgesamt mit dem Gehalt abgegolten wird, sondern auch nach der aktiven Zeit, wenn Besoldung und Versorgung also eine Einheit darstellen sollen, dann kann man Veränderungen in diesem Bereich nur vornehmen, wenn Vertrauen geschützt wird und die Grundprinzipien Bestand haben.

Bei Veränderungen des Beamtenversorgungssystems ist für die Älteren Vertrauensschutz vorzusehen, für versorgungsnaher Jahrgänge müssen Übergangslösungen gefunden werden und für jüngere aktive Beamtinnen und Beamte muss die Chance bestehen, ihre Lebensplanung auf Veränderungen einstellen zu können. Das Versorgungsänderungsgesetz 2001 hat dies leider nicht berücksichtigt. Auch dies belegt: Für den Gesetzgeber waren die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums immer flexibel genug, um Verschlechterungen für die Beamtinnen und Beamten durchzusetzen.

Pensionärinnen und Pensionäre sowie versorgungsnaher Jahrgänge können die seit 2003 mit den Einschnitten verbundenen Kürzungen ihrer Bezüge nicht ausgleichen. Sie haben keine Chance mehr, einen privaten Riester-Vertrag abzuschließen. Für über 55jährige ist kein Versicherungsunternehmen bereit, einen Vertrag zur Verfügung zu stellen. Die Kosten des Vertrages würden die Einzahlungen fast vollständig verbrauchen.

Veränderungen der gesetzlichen Rente wurden auf die Beamtenversorgung übertragen

In der öffentlichen Debatte wird die Beamtenversorgung häufig mit der gesetzlichen Rente gleichgesetzt. Verkannt wird, dass es neben der gesetzlichen Rentenversicherung auch eine betriebliche Altersversorgung gibt. Das Beamtenversorgungssystem vereinigt beide Säulen der Alterssicherung.

Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung wurden bisher immer auf die Beamtenversorgung übertragen, ohne dass die Systemunterschiede immer angemessen berücksichtigt und die Auswirkungen auf Beamtinnen und Beamte öffentlich deutlich gemacht wurden. Die Politik hat hierfür den Begriff „wirkungsgleiche Übertragung“ entwickelt.

Anders als bei den Rentenreformen der letzten Jahre, die von Kommissionen vorbereitet wurden, die Maßnahmen analysierten und Szenarien entwickelten, bevor man die gesetzlichen Änderungen im Parlament beschloss, wurden die Änderungen in der Beamtenversorgung nicht so gründlich vorbereitet.

Vielmehr wurden mit erheblicher Geschwindigkeit und ohne umfassende Analysen und Szenarien die Änderungen der gesetzlichen Rentenversicherung der Beamtenversorgung übergestülpt. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch in seiner Entscheidung zur Rentenbesteuerung eindrucksvoll ausgeführt, wie schwierig es ist, die Systeme der Altersversorgung zu vergleichen.

Auch in der Beamtenversorgung können andere Wege beschritten werden

Derzeit werden verschiedenen Wege diskutiert, wie die betriebliche Altersvorsorge gefördert werden kann. Über eine weitergehende Förderung zusätzlicher Altersvorsorge der Beamtinnen und Beamten wird hingegen kaum nachgedacht. Diese müssen bei einer privaten Vorsorge die teureren Produkte auf dem Versicherungsmarkt abschließen, weil ihnen betriebliche Modelle versagt sind.

Die derzeit hohen und künftig wahrscheinlich noch weiter ansteigenden Versorgungskosten waren im Prinzip bereits mit der jeweiligen Verbeamtung vorhersehbar und wären vermeidbar gewesen, wenn rechtzeitig Rücklagen gebildet worden wären. Mit dem Versorgungsreformgesetz 1998 wurde die Bildung von Versorgungsrücklagen gesetzlich verankert. Der DGB hat damals seine Haltung von einer Reihe von Bedingungen abhängig gemacht. Grundsätzlich hält er eine Umgestaltung des Systems für richtig, doch müssen die Interessen der Beamtinnen und Beamten an einer zukunftssicheren Altersversorgung gewahrt bleiben.

Der DGB hat den rheinland-pfälzischen Versorgungsfonds begrüßt. Er hält einen Versorgungsfonds auch für den Bund und die anderen Länder für einen geeigneten Weg, um Kosten der Angestellten und Beamten vergleichbarer zu machen und gleichzeitig Vorsorge für die zukünftigen Versorgungskosten zu leisten.

Alter(n)sgerechte Arbeitsbedingungen schaffen, um Frühpensionierungen zu vermeiden

Eine Verminderung der Versorgungsausgaben ist zudem durch eine Verringerung der Frühpensionierungen zu erreichen. Frühpensionierungen können langfristig nur durch eine qualifizierte Gesundheitsförderung eingedämmt werden. Restriktive gesetzliche Maßnahmen, wie sie bisher eingeführt wurden, helfen hier nicht weiter. Die Schulen, Verwaltungen und öffentlichen Betriebe brauchen besseren Arbeitsschutz und mehr Gesundheitsförderung.

Zu einem modernen öffentlichen Dienst gehören auch alter(n)sgerechte Arbeitsbedingungen. Der DGB will die Gesundheitsförderung voranbringen, alter(n)sgerechte Arbeitsbedingungen ermöglichen und Frühpensionierungen begrenzen. Es müssen Erfahrungen ausgetauscht, gute Beispiele verbreitet und handlungsorientierte Konzepte gemeinsam entwickelt werden. Mit seinen Eckpunkten zur Eindämmung von Frühpensionierungen (siehe Anhang) ist der DGB an die politisch Verantwortlichen herangetreten. Die öffentlichen Arbeitgeber sind nun am Zug, ihren Beitrag zu leisten.

Aufgaben und Rolle des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland und Europa

Die Funktion des Staates ist es, den Bürgerinnen und Bürgern all jene Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, die am Markt nicht oder nicht in ausreichendem Umfang, ausreichender Qualität oder zu vertretbaren Preisen angeboten werden. In Deutschland wurden und werden viele Leistungen der Daseinsvorsorge traditionell von den Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen) angeboten. Die im Grundgesetz verankerte starke kommunale Selbstverwaltung sowie der in der Verfassung enthaltene Auftrag zur Daseinsvorsorge unterscheidet Deutschland von anderen Ländern in der EU.

Die EU spricht nicht von Daseinsvorsorge, sondern allgemeiner von „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen oder nichtwirtschaftlichen Interesse“. Mit wenigen Ausnahmen fallen alle Dienstleistungen unter das EU-Wettbewerbsrecht. Ausgenommen hiervon sind Dienstleistungen wie Innere Sicherheit, Justiz oder Bildung.

Für die Dienste von allgemeinem nichtwirtschaftlichen oder wirtschaftlichen Interesse sind auf Dauer die erforderlichen Regulierungen zu sichern, damit Sozial- und Umweltstandards angemessen berücksichtigt werden. Die grundgesetzlich verankerte soziale Marktwirtschaft erfordert einen Staat, der die Rahmenbedingungen im sozialen, ökologischen und wettbewerbsrechtlichen Bereich gewährleistet, innerhalb derer der Markt funktionieren kann.

Angesichts der Finanznot der öffentlichen Haushalte hat die Forderung nach Beschränkung des Staates auf seine Kernaufgaben bei fast allen verantwortlichen Reformakteuren außerordentlich an Popularität gewonnen. Zwar muss der öffentliche Dienst Aufgaben, die in seiner Verantwortung liegen, nicht in jedem Fall selbst erledigen. Aber wenn er sie anderen überlässt, doch muss er die

Standards der Dienstleistungen genau bestimmen und deren Einhaltung kontrollieren. Die Interessen der Bürgerinnen und Bürger stehen im Mittelpunkt.

Viel zu selten wurden in der Vergangenheit gerade die Folgen der Veränderungen für die Menschen in den Blick genommen. Auch wurde bisher noch nie nach einer angemessenen Frist überprüft, ob die zum Beispiel mit einer Privatisierung verfolgten Ziele auch erreicht wurden.

Der öffentliche Dienst ist keineswegs dann besonders leistungsfähig, wenn er möglichst wenig Aufgaben wahrnimmt und den „Rest“ Privaten, der Nachbarschaftshilfe und dem ehrenamtlichen Engagement seiner Staatsbürgerinnen und -bürger nach dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ überantwortet. Zwar darf der Staat nach dem Subsidiaritätsprinzip den kleinen Einheiten nicht abnehmen, was sie selbst erledigen können. Aber er muss sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen. Er muss darüber hinaus alles das wahrnehmen, was die kleinen Einheiten aus sich heraus nicht leisten können.

Die Zukunft der gemeinwohlorientierten Dienste zu sichern, hat hohe Priorität und Vorrang vor einer rein marktorientierten Wettbewerbspolitik. Ziel des DGB ist es, qualitativ hochwertige Dienste zu erhalten und weiterzuentwickeln und dabei die Handlungsfähigkeit der verantwortlichen staatlichen und kommunalen Stellen zu stärken und mehr Bürgernähe herzustellen.

Gemeinwohlorientierte Dienste, ob öffentlich oder privat erbracht, haben eine unverzichtbare Funktion für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt. Der Privatisierung darf kein Vorrang eingeräumt werden.

Der Druck auf die Europäische Union, den Wettbewerb auf die Daseinsvorsorge auszuweiten, hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen. In vielen Bereichen klassischer Daseinsvorsorge hat die EU die Märkte bereits liberalisiert.

Der DGB ist nicht grundsätzlich gegen eine faire Marktöffnung, die durchaus Chancen für soziale Vorteile, wirtschaftliche Effizienz und Beschäftigung bieten kann. Allerdings sind diese Prozesse bisher vor allem auf Kosten der Arbeitsbedingungen in den jeweiligen Sektoren erfolgt. Den Beweis, dass die Liberalisierung grundsätzlich auch mit mehr Service und KundInnenorientierung einhergeht, sind die Befürworter eines stärkeren Wettbewerbs und die privaten Dienstleistungsanbieter bislang schuldig geblieben.

Die EU möchte die Daseinsvorsorge durch eine EU-weite Gesetzgebung harmonisieren, was mit erheblichen Nachteilen für Bürgerinnen und Bürger einhergehen kann. Es ist zu befürchten, dass es zu einer Verschiebung der Monopole von öffentlichen zu privaten Großversorgern mit höheren Preisen kommt. Für die kommunale Ebene wird es zu spürbaren Veränderungen kommen; kommunale Kompetenzen könnten ausgehöhlt und die Kommunen zu „Erfüllungsgehilfen“ degradiert werden.

Der DGB weist mit Nachdruck darauf hin, dass öffentliche Daseinsvorsorge der Liberalisierung Grenzen setzt, weil hohe Sozial-, Umwelt- und Sicherheitsstandards zu gewährleisten sind. In den Bereichen, wo eine faire Marktöffnung angezeigt ist, geht es um die entscheidende Frage, wie eine Regulierung konkret aussehen soll.

Der DGB erwartet nicht zuletzt einen seriösen Umgang mit den sozialen Konsequenzen der Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen, vor allem hinsichtlich der Verluste von Arbeitsplätzen und der Veränderungen von Arbeitsbedingungen. Eine ernsthafte Folgenabschätzung dürfte nicht an der Datenlage oder dem Mangel an Erfahrungen scheitern. Es fehlt nach unserem Eindruck vielmehr der politische Wille.