



**Leitlinien des dbb hamburg
beamtenbund und tarifunion
zur Modernisierung des Dienstrechts
in der Freien und Hansestadt Hamburg**



Hamburg, im Januar 2008

Leitlinien

des dbb hamburg - beamtenbund und tarifunion -
zur Modernisierung des Dienstrechts
in der Freien und Hansestadt Hamburg

Durch die Föderalismusreform I erhielt das Bundesland Hamburg die ausschließliche Gesetzgebungs- und Regelungskompetenz im Laufbahnrecht, bei der Besoldung und Versorgung der Beamtinnen und Beamten der Freien und Hansestadt Hamburg. Das nachfolgende Papier soll die wesentlichen Grundzüge einer möglichen Gestaltung des Dienstrechts aus Sicht des dbb hamburg aufzeigen.

Der dbb hamburg bekräftigt sein Bekenntnis zum verfassungsrechtlich verankerten Berufsbeamtentum. Nur durch einen gut funktionierenden öffentlichen Dienst und hier besonders in der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch die Beamtinnen und Beamten erfüllt der Staat seinen verfassungsrechtlichen Auftrag hinsichtlich der Rechtssicherheit und der Gewährleistung vergleichbarer Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland. Aufgrund des spezifischen beamtenrechtlichen Abhängigkeitsverhältnisses der Beamtinnen und Beamten dem Staat gegenüber hat die Alimentations- und Versorgungsverpflichtung durch den Staat eine zentrale und herausgehobene Bedeutung. Es gilt bei der Entwicklung eines eigenständigen Dienstrechts im Land Hamburg nicht nur zu beachten, sondern auch dafür Sorge zu tragen, dass die Beamtinnen und Beamten als elementare Garanten für die freiheitlich demokratische Grundordnung in ihrem Ansehen und in ihrer Entwicklung nicht schlechter gestellt werden als andere vergleichbare Gesellschaftsgruppen.

Der dbb hamburg fordert mit Nachdruck eine sorgfältige Aufgabenkritik und -analyse und das für die Aufgabenerledigung erforderliche Personal. Der dbb hamburg sieht als Voraussetzung für die Erfüllung der Aufgaben des Staates durch seine Beamtinnen und Beamten die Notwendigkeit, dass diese gut ausgebildet, adäquat fortgebildet, motiviert und im Vergleich zur Wirtschaft und den Lebenshaltungskosten im Land angemessen bezahlt werden. Dies ist weiter unabdingbar für die Gewinnung von qualifizierten Nachwuchskräften.

Der dbb hamburg fordert eine stärkere Honorierung der Leistung bei der Besoldung der Beamtinnen und Beamten. Vorrangige Leistungshonorierung ist für den dbb hamburg nach wie vor die Beförderung, durch die dauerhafte Leistungen im Wege der Bestenauslese honoriert werden. Deshalb müssen die Beförderungsaussichten verbessert werden. Zusätzliche leistungsbezogene Bezahlungselemente können nur oberhalb der Alimentation („on top“) in Frage kommen. Der dbb hamburg erinnert daran, dass die durch den Neuschnitt der Besoldungstabelle und der damit einhergehenden Streckung der Dienstaltersstufen durch das Dienstrechtsreformgesetz 1997 eingesparten Mittel nicht – wie ursprünglich vorgesehen – zur Honorierung von guten Leistungen durch Leistungsprämien verwendet wurden, sondern auf dem Rücken der Beschäftigten dazu benutzt wurden, den Landeshaushalt zu sanieren.

Der dbb hamburg fordert daher für eine stärkere leistungsbezogene Bezahlung zusätzliche Mittel bereitzustellen und dem beliebigen Zugriff zwecks Haushaltssanierung zu entziehen. So muss die Auszahlungspflicht der leistungsbezogenen Bezahlungselemente gesetzlich fixiert werden. Die Politik muss zeigen, dass Reformen im öffentlichen Dienst kein Synonym für eine verdeckte oder offene Fortsetzung der Kürzungspolitik sind, sondern allein die Förderung von Qualität, Kreativität und Motivation und eine funktions- und leistungsgerechte Bezahlung zum Ziel haben.

Reformen können erfolgreich nur mit den und nicht gegen die Beschäftigten zum gewünschten Ziel führen. Der dbb hamburg fordert daher, die Beschäftigten, ihre Personalvertretungen, Berufsverbände und Gewerkschaften in alle Entscheidungsprozesse frühzeitig einzubinden. Nach dem Wegfall der Rahmenvorschriften durch die Föderalismusreform ist die Mitbestimmung, Bildung und Rechtsstellung von Personalvertretungen in Hamburg gesetzlich abzusichern.

Bei einer Neugestaltung des Dienstrechts müssen die Beschäftigungsbedingungen für Frauen und Männer nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Praxis diskriminierungsfrei umgesetzt werden. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) ist zu beachten.

Darüber hinaus wird sich der dbb hamburg einer Fortentwicklung des Berufsbeamtentums nicht verschließen, soweit die durch das auf Lebenszeit angelegte Treueverhältnis bedingten Besonderheiten nicht im Kern berührt werden.

Der dbb hamburg ist zukunftsorientiert und wird gesellschaftliche Entwicklungen nicht außer Acht lassen, sondern diese in seine Überlegungen zur Fortentwicklung des Berufsbeamtentums einbeziehen.

Auf dieser Grundlage legt der dbb hamburg folgende Leitlinien vor:

1. Laufbahnrecht

• Einstiegslaufbahn nach Vor- und Ausbildung

Ziel einer Laufbahnreform ist für den dbb hamburg, die Durchlässigkeit des Laufbahnrechts zu verbessern und die berufliche Entwicklung nicht mehr förmlich an den einmal erworbenen Bildungsabschluss zu binden – ohne allerdings das Erfordernis vergleichbarer Kompetenz in Frage zu stellen. Die Einstiegsebenen werden nach Vor- und Ausbildung oder anderen Arten beruflicher Anforderung (Qualifikation) festgelegt. Damit wird ein Aufstieg nicht zwingend an eine Laufbahnprüfung geknüpft. Die mit einer verbesserten Durchlässigkeit einhergehenden beruflichen Perspektiven sind gerade vor dem Hintergrund der bereits begonnenen Altersfluktuation ein wichtiger Grund, mit dem Nachwuchskräfte in allen Einstiegsbereichen der Laufbahnen geworben werden können.

Der dbb hamburg tritt für eine Abschaffung des derzeit starren Laufbahnrechtes ein und erwartet ein durchgängiges Laufbahnsystem mit verschiedenen Einstiegsmodellen.

• Fort-und Weiterbildung

Zur Sicherung von Qualifikation und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes ist Fortbildung unerlässlich. Fort- und Weiterbildung sowie lebenslanges Lernen sind zentrale Ansatzpunkte zur Bewältigung der Herausforderungen im Rahmen der Reformprozesse in der Hamburger Verwaltung.

Fort- und Weiterbildung hat daher eine Schlüsselfunktion für die Sicherung und Qualifikation des öffentlichen Dienstes. Mit einer Verpflichtung des Beamten zur Fortbildung korrespondiert die Aufgabe des Dienstherrn, entsprechende Fort- und Weiterbildungsangebote kontinuierlich bereitzustellen und die Teilnahme zu ermöglichen.

Der Fortbildung muss künftig ein höherer Stellenwert als bisher eingeräumt werden. Das bislang geltende Personalentwicklungskonzept für Führungskräfte des Personalamtes erstreckt sich lediglich auf den höheren Verwaltungsdienst. Die Fortbildungskonzeption und das Personalentwicklungskonzept sind auch vor dem Hintergrund der geforderten erhöhten Durchgängigkeit im Laufbahnrecht neu zu regeln.

2. Besoldungsrecht

Die Besoldung dient rechtlich, wirtschaftlich und tatsächlich der Sicherstellung der Unabhängigkeit des Beamten und dessen unparteiischer Amtsführung. Sie muss amtsbezogen sein und einen angemessenen Unterhalt des Beamten und seiner Familie sicherstellen.

Darüber hinaus muss der Dienstherr das Besoldungsrecht so gestalten, dass der öffentliche Dienst vor der sich abzeichnenden demographischen Entwicklung und dem verschärften Problem der Nachwuchsgewinnung wettbewerbs- und zukunftsfähig bleibt.

Mindestvoraussetzung einer Neugestaltung des Besoldungsrechtes ist die dauerhafte Sicherung des aktuellen Bezahlungsniveaus, des Lebenseinkommens und die volle Teilhabe an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung. Dies gilt auch für Anwärterinnen und Anwärter. Dabei sind die hohen Lebenshaltungskosten der Metropolregion Hamburg zu berücksichtigen.

- **Orientierung an Funktion und Leistung**

Das Besoldungssystem muss sich an der übertragenden Funktion, ergänzt um Leistungskomponenten orientieren. Die wesentliche Grundlage für Einkommensverbesserungen sollen in der Regel die Übernahme einer höherwertigen Funktion und die Leistung darstellen.

Die Besoldung beruht auf den Anforderungen der Funktion. Die Funktionen sind nach Anforderung, Aufgabenzuschnitt, Verantwortung und Qualifikation durch den Dienstherrn deutlich voneinander abzugrenzen und zu bewerten. Zu einem leistungs-

fähigen Dienstrecht gehören moderne und den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen angepasste Grundlagen des Beamtenrechts, die den gestiegenen Anforderungen an die Beamtinnen und Beamten in einem effizienten öffentlichen Dienst Rechnung tragen.

- **Dauerhafte Sicherung des aktuellen Bezahlungsniveaus und Teilhabe an der allgemeinen Einkommensentwicklung**

Der Landesanteil Besoldung bzw. Versorgung sowie die Arbeitszeit sind keine Verfügungsmasse für Einsparungen. Perspektiven zur beruflichen Fortentwicklung müssen für alle weiterhin bestehen.

Es ist sicherzustellen, dass die Beamtinnen und Beamten künftig einen landesgesetzlichen Anspruch auf Teilhabe an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung haben. Für den dbb hamburg ist es nicht länger hinnehmbar, dass verzögerte und gegenüber vergleichbaren Tarifierhöhungen deutlich abgesenkte Besoldungsanpassungen zu einer Abkoppelung von der allgemeinen Einkommensentwicklung führen.

- **Familienzuschlag und Kinderzuschläge**

Aus dem Alimentationsprinzip folgt, dass dem Familienstand bei der Besoldung Rechnung getragen werden muss. Deshalb ist der Familienzuschlag als weiteres familienpolitisches Instrument zur Förderung der Familie beizubehalten und die Kinderzuschläge sind unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung verfassungskonform festzusetzen.

- **Ausgestaltung von leistungsbezogenen Bezahlungselementen**

Sofern verfassungsrechtlich zulässig bzw. realisierbar, wird der dbb hamburg der Einführung von LOB nicht ablehnend gegenüberstehen.

Leistungsorientierte Bezahlungselemente können die Motivation stärken, den Beschäftigten neue Perspektiven eröffnen und zu einer modernen Führungskultur im öffentlichen Dienst beitragen, wenn die Leistungsbezahlung für alle Beamtinnen und Beamten in allen Funktionen und Ämtern ohne einschränkende Quotierung erreichbar ist und „on top“ erfolgt.

Die Leistungsbezahlung „on top“ muss sowohl für individuelle als auch für Teamleistungen gewährt werden.

Dazu bedarf es eines transparenten Verfahrens, das mit geringem Zeit- und Verwaltungsaufwand verbunden ist. Leistung kostet Geld, das vom Dienstherrn bereitgestellt werden muss. Der dbb hamburg sieht es als Grundvoraussetzung für die Einführung eines leistungsbezogenen Bezahlungssystems an, dass vorrangig eine Anpassung der Besoldung an die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sichergestellt ist.

- **Rechtliche Absicherung des Budgets**

Es ist rechtlich abzusichern, dass eine gesetzliche –jährliche- Auszahlungspflicht der Leistungsbezahlung besteht und das Budget nicht zur Auffüllung von Haushaltslücken verwendet werden darf.

- **Fortbildung für Führungskräfte**

Die Leistungsfähigkeit und Motivation der Verwaltung hängen maßgeblich von den Führungsqualitäten der Vorgesetzten ab. Die Anforderungen werden zusätzlich durch die Einführung von leistungsorientierten Systemen gesteigert. Hierzu ist verstärkte Fortbildung der Führungskräfte auf allen Ebenen zwingende Voraussetzung, um auch die erforderliche Methoden-, Sozial- und persönliche Kompetenz sicherzustellen, ohne Schmälerung des Fortbildungsbudgets.

3. Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Zentraler Ansatzpunkt ist die Frage der Vereinbarkeit der familiären Pflichten mit denen des Erwerbslebens, denn noch immer müssen erwerbstätige Eltern ihre familiären Pflichten und Wünsche weitgehend den Bedingungen des Erwerbslebens unterordnen. Ein mögliches neues Dienstrecht muss den individuellen Lebensentwürfen von Beamtinnen und Beamten gleichermaßen gerecht zu werden.

- Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ setzt sich der dbb hamburg für die Einführung einer Pflegezeit für pflegende Angehörige ein. Der derzeitige Anspruch auf Pflegeurlaub in der Familienpflege ist zu erweitern.

- Neben der Verfügbarkeit von genügend Kindertagesstätten und außerhäusliche Betreuung von Kleinkindern, aber auch von schulpflichtigen Kindern, bedarf es gezielter Wiedereinstiegshilfen in das Erwerbsleben nach der Familienphase, die Bereitstellung von qualifizierten Teilzeitarbeitsplätzen, der weitere Ausbau von Telearbeitsplätzen und die Anerkennung der in der Familienarbeit erworbenen Fähigkeiten wie Sozialkompetenz, Belastbarkeit und Teamfähigkeit. Familiengerechte Qualifizierungsmaßnahmen runden das Bild ab.
- Familienbedingte Unterbrechungszeiten in der Erwerbstätigkeit bzw. Teilzeitbeschäftigung dürfen sich nicht negativ auf die Betroffenen auswirken, sondern sind bei Besoldung und Versorgung voll anzuerkennen. Die Entwicklung flexibler Arbeitszeitmodelle muss weiter verfolgt werden

4. Versorgung

- **Beibehaltung des bisherigen Versorgungsrechtes!**

Änderungen im Versorgungsbereich müssen für die Betroffenen, die heutigen Versorgungsempfänger wie auch die pensionsnahen aktiven Beamtinnen und Beamten, abschätzbar, mit einem zeitlichen Vorlauf planbar sein und sich an den verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere des Vertrauensschutzes, orientieren. Von daher verbieten sich in jedem Fall Veränderungen, die rein wahltaktisch-politischer Natur sind.

- Die Versorgung der Beamtinnen und Beamten ist - wie die Besoldung – eine vom Dienstherrn geschuldete amtsangemessene Alimentierung im Ruhestand, die auch in Zukunft an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung laufend anzupassen ist. Sie muss einen dem früheren Amt angemessenen Lebensstandard der Versorgungsempfänger und ihrer Familien sichern.

Sie ist keine dem Umfang nach variable Größe, die sich einfach nach den haushaltsmäßigen Möglichkeiten der öffentlichen Hand bemessen lässt. Eine weitere Vergrößerung des prozentualen Abstands zwischen der Besoldung und der Versorgung des einzelnen Beamten ist nicht hinnehmbar und nicht vertretbar.

- Das System der gesetzlichen Rentenversicherung und deren Entwicklung lässt für die Beamtenversorgung nur unter Beachtung der strukturellen Unterschiede tendenzielle Vergleiche zu. Die Beamtenversorgung ist eine Vollversorgung, während die gesetzliche Rentenversicherung eine Grundversorgung darstellt, die durch Zusatzversorgung und Eigenvorsorge ergänzt wird.
- Soweit höhere Versorgungsausgaben darauf beruhen, dass seit Jahrzehnten gesellschaftliche Forderungen und politische Entscheidungen zu weiteren Aufgaben der öffentlichen Hand und damit mehr Beamten führten, müssen diese insgesamt von der Gesellschaft in unserem Staat getragen werden.

5. Beteiligung der Spitzenorganisationen

- Das Hamburgische Verfahren ist der Bundespraxis anzupassen

Das beamtenrechtliche Beteiligungsverfahren ist das zentrale Instrument der gewerkschaftlichen Interessenvertretung der Beamten und als funktionales Gegenstück zu den Handlungsinstrumenten der Tarifpartner dieser Bedeutung entsprechend umfassend anzuwenden. Der dbb hamburg ist als Spitzenorganisation der Gewerkschaften die Interessenvertretung aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst.

Bislang wird der dbb hamburg im Rahmen des § 100 HmbBG erst dann beteiligt, wenn der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg seine Entscheidungsfindung abgeschlossen hat. Hingegen wird der dbb auf Bundesebene nach § 94 BBG und der am 20. Mai 1996 mit dem Bundesinnenministerium abgeschlossenen

„Vereinbarung über die Beteiligung der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften bei allgemeinen beamtenrechtlichen Verhältnissen“ bereits parallel zur Ressortabstimmung von den Vorhaben unterrichtet und im Rahmen der Ressortabstimmung die Gelegenheit zu Stellungnahmen eingeräumt.

Unabhängig davon wird der dbb nach erfolgter Ressortabstimmung erneut im jeweiligen Verfahren beteiligt.

Nach Auffassung des dbb hamburg ist die Bundesregelung Ausdruck einer Wertschätzung der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften. Der dbb hamburg fordert daher die analoge Anwendung der Bundesregelung.

- **Beteiligung der Spitzenorganisationen bei Konsultationen mit anderen Bundesländern**

Nach der Kompetenzverlagerung durch die Föderalismusreform sind die Bundesländer für die mögliche Neugestaltung des Dienstrechtes verantwortlich.

Die norddeutschen Bundesländer haben vereinbart, sich über ihre Überlegungen zu einem neuen Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht gegenseitig zu konsultieren. In diese Überlegungen sind die dbb-Landesbünde mit ihrem Fachwissen zeitgleich zu beteiligen, um so ihre Beteiligungsrechte zu gewährleisten.

- **Beteiligungsrechte gegenüber Parlament**

Die Beteiligung der Spitzenorganisationen gegenüber den Ausschüssen der Hamburgischen Bürgerschaft ist fortzuentwickeln. Eine Einbeziehung sollte unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben dann erfolgen, wenn Vorschläge und Einwendungen im förmlichen Beteiligungsverfahren nicht berücksichtigt wurden, wenn Ausschüsse wesentliche Änderungen am Gesetzentwurf vornehmen wollen oder wenn es sich um eine – der Beteiligung der Spitzenorganisationen bisher nicht zugängliche – Gesetzesinitiative aus der Mitte der Bürgerschaft handelt.