

Die Beteiligung gewerkschaftlicher Spitzenorganisationen bei der Ausgestaltung der allgemeinen Beamtenverhältnisse – aktuelle Entwicklungstendenzen

Jürgen Lorse

Der Beitrag¹ analysiert den Entstehungsprozess beamtenrechtlicher Regelungen im Spannungsverhältnis zwischen dem Anspruch einseitiger staatlicher Rechtssetzung und gewerkschaftlichem Mitgestaltungsanspruch. Hierbei werden Diskussionsprozesse der Vergangenheit im Gegenlicht aktueller dienstrechtlicher Entwicklungen gespiegelt und neue Formen kooperativen staatlichen Handelns sichtbar gemacht. Außerdem werden Beteiligungsvereinbarungen zwischen Regierungen und gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen auf Bundes- und Länderebene im Hinblick auf ihre rechtliche Tragfähigkeit sowie das damit verfolgte rechtspolitische Kalkül näher betrachtet. Begleitend hierzu wird die Rechtsprechung zur Beteiligung gewerkschaftlicher Spitzenorganisationen referiert und hierbei der Frage näher nachgegangen, warum heutzutage gerichtliche Kontroversen zu diesem Themen weitgehend entbehrlich geworden sind.

I. Gesetzliche Rechtsgrundlagen gewerkschaftlicher Beteiligung bei der Ausgestaltung allgemeiner Beamtenverhältnisse

1. Ausgangslage

Angesichts des durch den Art. 74a GG vollzogenen Übergangs der konkurrierenden Gesetzgebung für Besoldung und Versorgung auf den Bund würden den gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen der Länder – so urteilte 1972 die Fachliteratur² – „viele Zankäpfel, um die sie mit den Landesregierung gestritten und gefeilscht, gestohlen“. Die zum 1. September 2006 durchgeführte Föderalismusreform I³, die zu einer gegenläufigen Kompetenzverlagerung in den Bereichen Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht auf die Länder führte, müsste also – neben anderen Regelungszielen – eine Rückgabe dieser Zankäpfel in den Bereich der Länder befördert haben. Zugleich müsste der Verlust der rahmenrechtlichen Bürde dem Bund einen besonderen Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung maßgeschneiderter dienstrechtlicher Lösungen für den eigenen Bereich zurückgegeben haben. Die danach einzig noch verbleibende verfassungsrechtliche Regelungslast hinsichtlich Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG resultiert aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes bezüglich der Statusrechte und –pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter mit Ausnahme der o.g. dienstrechtlichen Rechtsgebiete. Dieser Aufgabe hat sich der Bund durch das BeamtStG vom 17. Juni 2008⁴ zügig entledigt. Dieses will nach seinem eigenen Anspruch nur noch den Kernbereich der Statusrecht- und –pflichten umfassen⁵. Als bescheidene Zielsetzung dieses Gesetzes kann gelten, ein „Mindestmaß an Einheitlichkeit des Beamtenrechts zu gewährleisten“⁶, um so die Rückkehr zur dienstrechtlichen Kleinstaaterei Deutschlands zu verhindern. Es beansprucht keine Geltung für die Beamten des Bundes⁷. Als Schlussstein aus bundesrechtlicher Sicht ist die Neufassung des

Bundesbeamtengesetzes als Teil des DNeuG anzusehen. Damit korrespondiert die Neugestaltung der dienstrechtlichen Strukturen auf Länderebene, die gegenwärtig noch nicht vollständig abgeschlossen ist.

Von besonderem Untersuchungsinteresse sind zunächst die einschlägigen gesetzlichen Regelungen im BeamtStG, im BBG sowie in ausgewählten landesrechtlichen Regelungen, die die Beteiligung der Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Regelungen zum Inhalt haben.

2. Die Regelung des § 53 BeamtStG

§ 53 BeamtStG hat folgenden Wortlaut: „Bei der Vorbereitung gesetzlicher Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse durch die obersten Landesbehörden sind die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften und Berufsverbände zu beteiligen. Das Beteiligungsverfahren kann auch durch Vereinbarung ausgestaltet werden.“

Inhaltlich entspricht Satz 1 der vorhergehenden Regelung in § 58 BRRG⁸ und überwiegend auch dem früheren § 94 BBG. Es handelt sich um ein eigenständiges Instrument des Interessenausgleichs, das der Landesgesetzgebung zeitlich vorgelagert ist⁹. Aus der Gesetzesbegründung ist ersichtlich, dass diese Beteiligung als Surrogat für die Beamten vorenthaltene Tarifautonomie gemäß Art 9 Abs. 3 GG und das damit korrelierende Streikverbot zu sehen ist. Einen besonderen Wert legt der historische Gesetzgeber¹⁰ auf die Definition des Beteiligungsbegriffs: „Beteiligung bedeutet, dass die Spitzenorganisationen gehört werden müssen, bevor die oberste Landesbehörde den Gesetzentwurf der Landesregierung zur Beschlussfassung vorlegt.“ Die gegenüber § 58 BRRG erweiterte Regelung in § 53 Satz 2 BeamtStG wird in der Begründung des Gesetzentwurfs als die Kodifizierung einer weitergehenden Rechtsentwicklung bezeichnet. Insgesamt handelt es sich nach dem Verständnis des BeamtStG um die „Festlegung der beamtenrechtlichen Grundstrukturen zur Gewährleistung der erforderlichen Einheitlich-

- 1) Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder.
- 2) Juncker, DÖD 1972, S. 101 ff. (104).
- 3) Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006, BGBl I S. 2034.
- 4) Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (BeamtStG) vom 17.6.2008, BGBl I S. 1010; hierzu Wolff, DÖV 2007, S. 504 ff.
- 5) Battis/Durinke, PersR 2008, S. 438 ff. (438).
- 6) Biermann/Kammradt, PersR 2006, S. 444 ff. (444).
- 7) Auerbach, DVP 2008, S. 397 ff. (399).
- 8) Außer Kraft getreten am 1.4.2009 durch § 63 Abs. 2 Satz 2 BeamtStG vom 17.6.2008, BGBl. I S. 1010.
- 9) Plog/Wiedow, Komm. BBG, Stand 09/2008, § 53, Rz. 2.
- 10) Vgl. Gesetzentwurf zum BeamtStG vom 12.1.2007, BT-Drs. 16/4027, S. 35.