

Wege zur Stärkung der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst

– Plädoyer für den verstärkten Einsatz von Vereinbarungen zwischen Dienstherren und den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Berufsverbände zur Regelung der Beamtenverhältnisse*

Prof. Dr. Monika Böhm

Nach h. M. beinhalten die gem. Art. 33 Abs. 5 GG maßgeblich hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums ein Streikverbot für Beamte. Vor Gericht wird dies derzeit in einer ganzen Reihe von Verfahren mit Unterstützung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) unter Hinweis auf die aktuelle Rechtsprechung des EGMR in Frage gestellt¹. Die Erfolgsaussichten sind fraglich. Ebenso, ob ein etwaiger Wegfall des Streikverbots nicht zu einem Abbau der Beamtenverhältnisse und der stärkeren Nutzung des Angestelltenstatus durch die öffentlichen Dienstherren führen würde. Von vielen würde dies als Minderung der Attraktivität einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst angesehen. Nachfolgend wird aufgezeigt, dass eine Stärkung der Mitbestimmung durch Verhandlungselemente auch ohne Einführung eines Streikrechts möglich ist und letztlich ein Weg sein könnte, die Grundstrukturen des deutschen öffentlichen Dienstes angemessen fortzuentwickeln.

I. Einleitung

Im Verhältnis Staat-Bürger haben in den letzten zwei Jahrzehnten große Umwälzungen stattgefunden.² Als Stichwort sei etwa die Ausweitung der Bürgerbeteiligung bei staatlichen Planungen und Großprojekten genannt. Direkt demokratische Elemente in Form von Volksentscheiden werden verstärkt auch für die Ebene des Bundes gefordert. Daneben wurden den Bürgerinnen und Bürgern nicht nur umfassende Informationsrechte u. a. im Umwelt- und Verbraucherschutz eingeräumt, sondern auch immer mehr Verpflichtungen des Staates zur aktiven Informationsvorsorge verankert. Die Transformation vom durch das Amtsgeheimnis bestimmten, geschlossenen Staat hin zu einer gläsernen Verwaltung unter umfassender Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, ist nicht mehr aufzuhalten. Die öffentliche Debatte wird dabei beherrscht von Begriffen wie Transparenz, Akzeptanz und Legitimation. Auch wenn man sich im öffentlichen Diskurs zuweilen eine kritischere Hinterfragung der Entwicklung wünschen würde, wird die stärkere Öffnung des Staates vom Grundsatz her doch nicht in Frage gestellt.

In gewisser Weise archaisch mutet es vor diesem Hintergrund an, dass Beamtinnen und Beamte und damit gerade die Personengruppe, die die geforderten Beteiligungs- und Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger umzusetzen hat, auch weiterhin bei der Ausgestaltung ihrer Dienstverhältnisse in vielen Bereichen außen vor bleiben. Vorherrschend ist noch immer die einseitige staatliche Rechtsetzung und dies, obwohl es eine ganze Reihe erfolgreicher Beispiele einer stärkeren Beteiligung gibt.

Nachfolgend wird zunächst der verfassungsrechtliche Rahmen der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst dargestellt. Im Anschluss daran wird am Beispiel der Mitbestimmung bei ressortübergreifenden Angelegenheiten aufgezeigt, wie durch den Einsatz von Verhandlungselementen die Mitbestimmung im öf-

fentlichen Dienst zum Vorteil aller Beteiligten gestärkt werden kann. Am Ende steht ein kurzer Ausblick.

II. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst

1. Beteiligung von Gewerkschaften und Berufsverbänden

Das Recht, sich zu Koalitionen zusammenzuschließen, wird durch Art. 9 Abs. 3 GG jedermann gewährleistet. Davon umfasst ist auch das Recht auf eine koalitionsspezifische Betätigung zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen, insbesondere der Abschluss von Tarifverträgen sowie die Durchführung von Arbeitskampfmaßnahmen. Art. 9 Abs. 3 GG gilt grundsätzlich auch für den öffentlichen Dienst.³ Durch Art. 33 Abs. 5 GG werden nach der Rechtsprechung des BVerfG und der herrschenden Meinung in der Literatur der Koalitionsbetätigung und den Beteiligungsrechten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes jedoch Grenzen gesetzt.⁴ Insbesondere ein Streikrecht soll ihnen nicht zustehen.⁵ Dies wird in jüngerer Zeit unter Hinweis auf die Rechtsprechung des EGMR in Frage gestellt.⁶ Auch der Ausschluss von Tarifverträgen für Beamte wird kritisiert.⁷ Obwohl das Grundgesetz im Jahr 2006 dahingehend geändert wurde, dass Art. 33 Abs. 5 GG nunmehr nicht nur die Regelung, sondern auch die Fortentwicklung des

*) Der Beitrag beruht auf einer Studie über die „Mitbestimmung von Personalvertretungen im Bund bei ressortübergreifenden Angelegenheiten bei Beschäftigten des öffentlichen Dienstes“, die die Verf. im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung erstellt hat, abrufbar unter http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_220.pdf (zuletzt besucht am 5.12.2012).

1) S. dazu bei Fn. 6.

2) Vgl. zu Folgendem nur Böhm, NuR 2011, S. 614 ff. und dies./Lingenfelder/Voit, NVwZ 2011, S. 198 ff.

3) Vgl. nur BVerfGE 88, 103 (113 f.) = (auszugsweise) ZBR 1993, 147 f.; aus der Literatur vgl. nur Pechstein, ZBR 2001, S. 113 (124 ff.).

4) BVerfGE 8, 1 (17); 44, 249 (264) = ZBR 1977, 245 (248); Bauer, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar I, 2. Aufl. 2004, Art. 9, Rn. 94 m. w. N.

5) Grundlegend BVerfGE 1, 17 (19); 19, 303 (322); 44, 249 (264) = ZBR 1977, 245 (248); aus der Lit. vgl. nur Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, 66. Erg.-Lf. 2012, Art. 9, Rn. 377 ff. m. w. N.; a. A. Däubler, Der Streik im öffentlichen Dienst, 2. Aufl. 1971, S. 193 ff.; Hoffmann, AöR 91 (1966), S. 141 (183 ff.); Ramm, Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten, 1970, insbes. S. 48 ff.

6) Zur Problematik Landau/Trésoret, DVBl. 2012, S. 1329 (1333); s. auch Böhm, PersV 2012, S. 164 ff. m. w. N.; Niedobitek, ZBR 2010, S. 361 ff.; anders als die Vorinstanzen ein Streikrecht weiterhin ablehnend OVG Lüneburg, Urteil vom 12.6.2012 – Az. 20 BD 7/11 – und OVG NRW, ZBR 2012, 170 ff., ebenso Di Fabio, Das beamtenrechtliche Streikverbot, 2012; Hebel, ZBR 2012, S. 325 ff.

7) In diesem Sinne z. B. der Bericht der Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft“, S. 145, abrufbar unter www.regierungskommission.nrw.de (zuletzt besucht am 5.12.2012).