

# Die Erweiterung der Beteiligungsrechte von Beamtenvereinigungen – eine gebotene Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts

Prof. (em) Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis, RA René Bahns\*

*Die gesetzliche Ausgestaltung der Beteiligung von Beamtenvereinigungen bei der Regelung der beamtenrechtlichen Verhältnisse entspricht nicht mehr dem gewandelten Verständnis der Koalitionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 3 GG. Insbesondere ist die restriktive Rechtsprechung des BVerwG aus den 70er Jahren jedenfalls angesichts der jüngeren Rechtsprechung des EGMR, des BVerfG sowie des BAG nicht mehr haltbar. Der in dieser Rechtsprechung zum Ausdruck kommende Verfassungswandel im Verhältnis zwischen Art. 9 Abs. 3 GG und Art. 33 Abs. 5 GG gebietet vielmehr eine erhebliche Erweiterung der beamtenrechtlichen Beteiligungsrechte.*

## I. Der beamtenrechtliche Beteiligungsanspruch

Eine Beteiligung von Beamtenvereinigungen bei der Vorbereitung von Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse ist sowohl durch Bundesrecht als auch in den Landesgesetzen (z.B. § 118 BBG, § 53 BeamStG, § 96 NBG) geregelt. Die Beteiligungsregelungen in den Ländern weichen zwar bei der Ausgestaltung des Verfahrens mitunter erheblich voneinander ab; allen gemein ist jedoch die Begrenzung der Beteiligung auf die „Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften und Berufsverbände“. Die lediglich früher im Land Berlin in § 60 Abs. 2 LBG a.F. geregelte zusätzliche Beteiligung von Gewerkschaften und Berufsverbänden, „die durch mindestens eines ihrer Mitglieder im Hauptpersonalrat vertreten sind“, wurde zwischenzeitlich gestrichen.<sup>1</sup> Im Zuge der Föderalismusreform wurde zudem in § 53 Satz 2 BeamStG anerkannt, dass das Beteiligungsverfahren auch durch Vereinbarung ausgestaltet werden kann.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG sind Spitzenorganisationen in diesem Sinne nur solche Organisationen, die die Interessen der Gesamtbeamtenschaft – unter vorheriger weitgehender Abklärung widerstreitender Interessen einzelner Beamtengruppen – sachgerecht vertreten können. Demgegenüber sollen Dachorganisationen von Gewerkschaften, die nur einen beschränkten Kreis der Beamtenschaft vertreten, oder Fachverbände nicht unter den Begriff der Spitzenorganisation fallen. Begründet wird dies mit der Sorge, dass die Beteiligung von Fachverbänden zu einer kaum abgrenzbaren Zersplitterung des Beteiligungsverfahrens führen und damit dessen Praktikabilität in Frage stellen könnte.<sup>2</sup> Diese Anforderungen erfüllen nur die Bundes- und Landesverbände des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und des dbb beamtenbund und tarifunion (dbb). Teilweise wird darüber hinaus auch die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) als Spitzenorganisation qualifiziert.<sup>3</sup> Daneben werden noch je nach Betroffenheit der Deutsche Richterbund sowie der Bund deutscher Verwaltungsrichter und im Hochschulbereich der Deutsche Hochschulverband und der Hochschullehrerbund als Spitzenorganisationen beteiligt.<sup>4</sup>

Ergänzend zu dem förmlichen Beteiligungsverfahren haben sich auf untergesetzlicher Ebene im Bund und in den Ländern verschiedene Ansätze für kooperative Modelle entwickelt.<sup>5</sup> Einerseits wird dadurch zwar die Möglichkeit zur flexiblen Ko-

operationen eröffnet, die an den Bedürfnissen des jeweiligen Einzelfalles ausgerichtet werden können.<sup>6</sup> Andererseits wird auf diese Weise jedoch das gesetzlich geregelte Beteiligungsmonopol der Spitzenorganisationen zementiert und zugleich für die übrigen Beamtenvereinigungen eine Rechtsunsicherheit geschaffen, weil Sie durch diese Praxis keine gefestigte Rechtsposition erlangen.

Die verfassungsrechtliche Einordnung der Beteiligungsrechte ist bis heute umstritten: Zwar ist allgemein anerkannt, dass die Beteiligungsrechte einen Ausgleich darstellen für die weitgehende Beschränkung der Koalitionsfreiheit von Beamten aus Art. 9 Abs. 3 GG durch das aus Art. 33 Abs. 5 GG abgeleitete Streikverbot sowie die einseitige Rechtsetzungsbefugnis des Dienstherrn. Uneinigkeit besteht hingegen in der Frage, ob ein Beteiligungsanspruch auch unmittelbar aus Art. 9 Abs. 3 GG folgt.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG aus den 70er-Jahren besteht von Verfassungs wegen kein Beteiligungsanspruch. Der Gesetzgeber habe bei der Frage, inwieweit er bei der Vorbereitung beamtenrechtlicher Regelungen Beamtenorganisationen beteiligt, einen sehr weiten Ermessensspielraum. Es stehe ihm sogar frei, von einer Beteiligung überhaupt abzusehen.<sup>7</sup> Den Beamtenorganisationen verblieben auch ohne eine solche Beteiligung genügend Möglichkeiten effektiver Betätigung – auch in Bezug auf beamtenrechtliche Regelungen – zur Wahrung und Förderung der Belange ihrer Mitglieder und damit diejenigen Betätigungsräume, die ihnen Art. 9 Abs. 3 GG unter Berücksichtigung des Art. 33 Abs. 5 GG garantiere.<sup>8</sup> Diese Rechtsprechung ist von Anfang stark kritisiert worden, weil sie den Konflikt zwischen der Koalitionsfreiheit der Beamten und den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums einseitig zu Lasten der Koalitionsfreiheit auflöse und diese dadurch unverhältnismäßig einschränke.<sup>9</sup> Bereits seinerzeit wurde bezweifelt, dass die vom BVerwG bestätigte Begrenzung der Beteiligung allein auf einen engen Kreis von gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen mit Art. 9 Abs. 3 GG zu vereinbaren ist.<sup>10</sup> Ungeachtet dieser Kritik im Schrifttum sowie der

\*) Der Beitrag fußt auf einem für den Verband der Rechtspfleger e.V. erstatteten Gutachten.

- 1) Vgl. hierzu im Einzelnen die Übersicht bei *Lorse*, ZBR 2012, S. 361 (362 f.); *Fürst*, GKÖD, Bd. I (Stand: Februar 1987), BBG, § 94, Rn. 10 sowie die ausführliche Darstellung zur Entstehungsgeschichte: *Jekewitz*, Der Staat 34, 1995, S. 79 (82 ff.).
- 2) BVerwG, ZBR 1980, 186 (187); BVerwGE 56, 308 (315).
- 3) Insoweit kritisch *Baßlspurger*, PersV 2012, S. 287 (289).
- 4) Metzler-Müller/Rieger/Seeck/Zentgraf, Kommentar zum Beamtenstatusgesetz, 3. Aufl. 2014, § 53, Punkt 1; *Lorse*, ZBR 2012, S. 361 (363).
- 5) Vgl. hierzu *Böhm*, ZBR 2013, S. 181.
- 6) Dahingehend *Böhm*, ZBR 2013, S. 181.
- 7) BVerwG, ZBR 1980, 186; BVerwGE 56, 308; BVerwGE 59, 48; vgl. hierzu ausführlich *Benda/Umbach*, Der Beamtenrechtliche Beteiligungsanspruch, 1995.
- 8) BVerwGE 59, 48 (55).
- 9) Vgl. *Lorse*, ZBR 2012, S. 361 (366 f.).
- 10) *Benda/Umbach* (Fn. 7); *Fürst*, GKÖD (Stand 09/1998), § 94 BBG, Rn. 6, 13; *Jekewitz*, Der Staat 34, 1995, S. 79 (96 ff.).