

Sperrfrist: Beginn der Rede

Es gilt das gesprochene Wort

Rede

von Staatssekretär Ulrich Lorenz

auf dem 8. Schöneberger Forum am 10. November 2005

in Berlin

**Forum VII „Verhandeln statt Verordnen – Die Vertragsidee
im Beamtenrecht“**

Sehr geehrte Damen und Herren,

den Beteiligungsrechten der Beamtinnen und Beamten kommt im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Dienstrechts erhebliche Bedeutung zu; ich hatte in der gestrigen Auftaktveranstaltung Gelegenheit, dieses Thema anzusprechen.

Der Begriff „Verhandeln statt Verordnen“ zeigt das Spannungsverhältnis auf, in dem sich die Beteiligungsrechte der Beamtinnen und Beamten bewegen. Auf der einen Seite steht die Forderung nach der Regelung von Beschäftigungsbedingungen im Verhandlungswege wie sie im Arbeitsrecht üblich ist; das würde in letzter

Konsequenz auch Instrumente wie das Streikrecht zur Durchsetzung der Forderungen der Beschäftigten einschließen. Auf der anderen Seite steht der Einwand, dass die von der Verfassung verbürgten Rechte der Parlamente und Regierungen sowie die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums den Beteiligungsrechten der Beamtinnen und Beamten und ihrer Interessenvertretungen von vornherein Grenzen setzen.

In diesem Spannungsfeld sind die in den Beamtengesetzen geregelten gewerkschaftlichen Beteiligungsrechte angesiedelt, welche der Wahrnehmung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen im Sinne von Art. 9 Abs. 3 GG dienen.

§ 58 BRRG

Das Beamtenrechtsrahmengesetz gibt den Ländern vor, die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften bei der Vorbereitung gesetzlicher Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse durch die obersten Landesbehörden zu beteiligen. Über diesen Rahmen sind sämtliche Länder und der Bund hinausgegangen, indem sie eine Beteiligung nicht nur bei gesetzlichen, sondern bei sämtlichen allgemeinen Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse, das heißt bei Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften von grundsätzlicher Bedeutung, vorsehen.

Anrede,

in Schleswig-Holstein ist das Beteiligungsverfahren in § 110 des Landesbeamtengesetzes näher konkretisiert worden. Die Vorschrift enthält außerdem eine Ermächtigung, das Nähere des Beteiligungsverfahrens zwischen der Landesregierung und den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften durch Vereinbarung auszugestalten. Im Mai 1997 ist mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften die „Vereinbarung über Verbesserungen der Beteiligung der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften bei allgemeinen Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse“ abgeschlossen worden.

Die Vereinbarung regelt den Zeitpunkt und das Verfahren der Beteiligung der Spitzenorganisationen, das Verfahren bei Dissens sowie

die Abstimmung von Bundesratsinitiativen des Landes Schleswig-Holstein für beamtenrechtliche Regelungen.

Auch der Bund und einige andere Länder haben vergleichbare Vereinbarungen getroffen, die eine frühzeitige Einbindung der Gewerkschaften gewährleisten. Dieses Vorgehen halte ich bundesweit für sachgerecht und sinnvoll.

Mit der Vereinbarung aus dem Jahre 1997 haben die Landesregierung Schleswig-Holstein und die Gewerkschaften den Grundsatz „Verhandeln statt Verordnen“ institutionalisiert. Es finden regelmäßig Gespräche statt, in denen frühzeitig und umfassend alle anstehen-

den Fragen diskutiert werden. Neue Projekte entwickeln wir gemeinsam mit Gewerkschaften und Personalräten.

Anrede,

damit erschöpfen sich aber in Schleswig-Holstein nicht die gewerkschaftlichen Beteiligungsrechte in allgemeinen beamtenrechtlichen Angelegenheiten. Die Mitwirkungsrechte nach dem Landesbeamtengesetz sind im Kontext zu sehen mit den Beteiligungsrechten nach dem Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein. In § 59 dieses Gesetzes ist geregelt, dass ressortübergreifende allgemeine Regelungen in Angelegenheiten, die der Mitbestimmung unterliegen, zwischen der Landesregierung und den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften zu vereinbaren sind. In diesem Zusammenhang

ist hervorzuheben, dass in Schleswig-Holstein die Mitbestimmung nicht durch einen Beteiligungskatalog begrenzt wird. Vielmehr gilt der Grundsatz der „Allzuständigkeit des Personalrats“, der bei allen innerdienstlichen Maßnahmen, die die Beschäftigten betreffen oder sich auf sie auswirken, das Mitbestimmungsrecht hat.

Insgesamt 38, davon gelten 3 ausschließlich für Arbeitnehmer und 6 ausschließlich für Beamte, mithin die übrigen 29 für beide Beschäftigtengruppen, teilweise handelt es sich aber auch um rein organisationsrechtliche Regelungen

In Schleswig-Holstein sind insgesamt 38 solcher sog. „59er-Vereinbarungen“, davon 35 mit Geltung für die Beamtinnen und Beamten des Landes abgeschlossen worden. Sie erstrecken sich auf verschiedenste Themenfelder. Besonders hervorzuheben sind neben der Modernisierungsvereinbarung die Vereinbarungen zum Personalentwicklungskonzept aus dem Jahre 1998 mit den Bestandteilen:

- Grundsätze für Zusammenarbeit und Führung,
- Mitarbeiter - und Vorgesetztengespräch,

- Anforderungsprofil für Führungskräfte und
- Rückmeldung für Führungskräfte.

Das Personalentwicklungskonzept, das darauf ausgerichtet ist, Ziele, Anforderungen und Bedarf der Verwaltung mit den individuellen Erwartungen, Bedürfnissen und Fähigkeiten der Beschäftigten in Einklang zu bringen, ist fortlaufend um weitere Bausteine ergänzt worden. Ein zentraler Baustein dieses Konzepts sind die Beurteilungsrichtlinien, die fortlaufend evaluiert und demnächst grundsätzlich überarbeitet werden.

Das Personalentwicklungskonzept ist für die Landesregierung ein wichtiges Element der Verwaltungsmodernisierung. Diese kann

– wie jede Reform des öffentlichen Dienstes – nur gemeinsam mit den Beschäftigten und ihren Interessenvertretungen gelingen.

Aufgrund der guten Erfahrungen, die wir mit diesen Vereinbarungen gemacht haben, ist festzuhalten: Das in Schleswig-Holstein entwickelte Modell der Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften hat sich bewährt und kann zu Recht als beispielgebend bezeichnet werden.

Die Vereinbarungen sind auch von der Rechtsprechung anerkannt. Die gesetzliche Regelung über den Abschluss von Vereinbarungen mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften ist in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Mai 1995, in der

das gesamte schleswig-holsteinische Mitbestimmungsgesetz auf den Prüfstand gestellt worden ist, als verfassungskonform anerkannt worden. Zwar hat das Verfassungsgericht ausgeführt, dass sich die Landesregierung in Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Verantwortung jederzeit von einer Vereinbarung wieder lösen kann. Ferner sieht das Mitbestimmungsgesetz ausdrücklich vor, dass die Landesregierung eine einseitige Regelung treffen kann, falls eine Einigung nicht zustande kommt.

Es hat jedoch bei den Regelungen für die Beamtinnen und Beamten bislang keinen Fall gegeben, in dem die Landesregierung von diesen Rechten Gebrauch gemacht hat.

Es gab jedoch mind. 2 Fälle aus dem Arbeitnehmerbereich: keine Einigung bei der Übernahme der beamtenrechtlichen Regelungen über jährliche Sonderzahlungen auf Arbeitnehmer und bei der Verschiebung des Auszahlungstermins der Vergütung der Angestellten

Anrede,

auch das für Schleswig-Holstein zuständige Obergerverwaltungsgericht Schleswig hat die rechtliche Bedeutung der „59er-Vereinbarungen“ bestätigt. In seinem Beschluss vom 7. Juni 1999 und in weiteren Entscheidungen hat das Gericht festgestellt, dass die Vereinbarungen nach § 59 des schleswig-holsteinischen Mitbestimmungsgesetzes eine normative Wirkung besitzen, die sich unmittelbar auf die Beschäftigungsverhältnisse der Angehörigen der ihr unterfallenden Dienststellen, auf die Ordnung der Dienststellen und die Beziehungen zwischen Personalvertretungen und Dienststellen erstreckt. Diese Rechtsprechung hat zusätzlich Rechtssicherheit geschaffen.

Den Gewerkschaften werden somit nicht nur Mitwirkungsrechte bei der Vorbereitung von allgemeinen beamtenrechtlichen Regelungen garantiert, sondern auch echte Gestaltungsrechte bei der Erarbeitung von Regelungen unterhalb von Gesetzen und Verordnungen. Damit ist in Schleswig-Holstein ein engmaschiges Geflecht an Teilhaberechten der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen vorhanden; für einen Teilbereich des Regelungssystems ist die Normensetzung durch ausgehandelte Verträge gleichberechtigter Partner gängige Praxis.

Die darüber hinausgehenden Reformansätze des DGB habe ich mit Interesse verfolgt. Der DGB wirbt seit Anfang der 90er Jahre unter dem Motto „Verhandeln statt Verordnen“ für mehr Gestaltungsrechte

der Beschäftigten. In einem beamtenpolitischen Diskussionspapier aus dem Jahre 2003 hat er seine Vorstellungen näher erläutert. Der darin enthaltene Vorschlag des DGB, Verwaltungsvorschriften zu beamtenrechtlichen Fragen durch Vereinbarungen zu ersetzen, ist, wie dargestellt, in Schleswig-Holstein gängige Praxis. Das Verfahren, Verordnungen zuvor auszuhandeln und dann inhaltsgleich die Vereinbarung in Kraft zu setzen, ist nach meiner Kenntnis im Bundesbereich im Jahr 2000 als Modellprojekt praktiziert worden mit einer Rahmenvereinbarung über die Laufbahn-, Ausbildungs- und Prüfungsvorschriften.

Anrede,

für problematisch halte ich es allerdings, Gesetzentwürfe im Vorfeld zwischen Regierung und Gewerkschaften auszuhandeln. Initiativen aus der Mitte des Parlaments wären davon von vornherein ausgenommen; die Vereinbarungen könnten sich somit allenfalls auf Gesetzesinitiativen der Regierung erstrecken. Diese Gesetzesinitiativen können jedoch vom Parlament ohne weiteres verändert oder ganz zurückgewiesen werden; das folgt aus der Stellung des Parlaments als unabhängigem Verfassungsorgan und letztlich aus dem Demokratieprinzip. Mit anderen Worten: Eine zwischen Gewerkschaft und Regierung getroffene Vereinbarung über einen Gesetzentwurf der Regierung käme über den Charakter einer bloßen Absichtserklärung nicht hinaus und würde nach meiner Einschätzung die verfassungsrechtliche Stellung der einzelnen Ver-

fassungsorgane – hier der Landesregierung – nicht unerheblich berühren.

Dagegen ist ein anderer Weg Erfolg versprechender: Gesetze und Verordnungen sollten auf perfektionistische Vollregelungen verzichten und sich auf die Normierung von Grundsätzen beschränken, die durch Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern ausgefüllt werden. Durch ein solches Verfahren werden Handlungsspielräume eröffnet und wird Raum für sachgerechte und flexible Einzelregelungen geschaffen. Ein Beispiel hierfür sind die schleswig-holsteinischen Arbeitszeitregelungen für Beamtinnen und Beamte: Während sich die Arbeitszeitverordnung, eine Rechtsverordnung der Landesregierung, auf wenige Grundregelungen beschränkt, wird der

hierdurch eröffnete Rahmen durch die „Vereinbarung über die Grundsätze der variablen Arbeitszeit“, eine „59er-Vereinbarung“, und durch Dienstvereinbarungen der Personalräte mit den Dienststellenleitungen ausgefüllt.

Die Frage erweiterter Beteiligungsrechte ist ferner im Zusammenhang mit jüngsten Reformvorschlägen zum öffentlichen Dienstrecht aufgegriffen worden; zu nennen sind hier zunächst der von ver.di vorgelegte Diskussionsentwurf eines „Neuen Beamtengesetzes für Bund und Länder“ sowie der Bericht der von der damaligen nordrhein-westfälischen Landesregierung eingesetzten Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“.

Anrede,

beide Vorschläge gehen von einem neuen Typus des Beamten aus: Das Ver.di-Modell sieht die Begründung eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses für Beamte vor. Die nicht statusbezogenen Tatbestände des Beschäftigungsverhältnisses sollen durch öffentlich-rechtliche Gesamtvereinbarungen geregelt werden. Art. 33 des Grundgesetzes soll dabei nach den Vorstellungen von ver.di nicht angetastet werden.

Die Vorschläge der seinerzeitigen nordrheinwestfälischen Regierungskommission sind noch radikaler; sie sehen – mit Ausnahme einzelner Gruppen hoheitlich Beschäftigter – einen einheitlichen Beschäftigungsstatus der im öffentlichen Dienst Beschäftigten auf

privatrechtlicher Grundlage vor. Das setzt allerdings eine Änderung von Art. 33 Abs. 4 und Abs. 5 Grundgesetz voraus und führt zur Angleichung dieses einheitlichen Beschäftigtentypus im öffentlichen Dienst an das allgemeine Arbeitsrecht.

Im Hinblick auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamten­tums habe ich Zweifel, dass die Idee eines „Vertragsbeamten“ mit dem auf gegenseitige Rechte und Pflichten gegründeten Typus des Dienst- und Treueverhältnisses vereinbar ist.

Die auf eine radikale Veränderung des Beamtenstatus gerichteten Vorschläge der sog. „Bull-Kommission“ scheint die gegenwärtige Landesregierung in Nordrhein-Westfalen nicht mehr weiter zu

*1996 hatte
das Land
SH einen
auf grund-
legende
Änderung
von Art. 33
Abs. 5 GG
gerichteten
Gesetzes-
antrag im
Bundesrat
eingebracht*

verfolgen. Mehrheiten für eine grundlegende Änderung von Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz zu organisieren, ist – diese Erfahrung hatte ja auch Schleswig-Holstein vor einigen Jahren gemacht – ohnehin kaum aussichtsreich.

Es ist nach meiner Auffassung aber auch nicht zwingend erforderlich, das Statusrecht der Beamtinnen und Beamten grundlegend auf den Kopf zu stellen, um die beamtenrechtlichen Beteiligungsrechte fortzuentwickeln. In Schleswig-Holstein haben wir diesbezüglich bereits de lege lata einen hohen Standard erreicht.

Gegenwärtig stehen zwei Modelle zur Reform des Dienstrechts in der Diskussion: Der Entwurf des Bundes für ein Strukturreformge-

setz, der die rahmenrechtliche Regelung zur Beteiligung der Gewerkschaften unverändert fortschreibt. Im Vorfeld des Gesetzesentwurfs, nämlich bei der Erarbeitung des sog. Eckpunktepapiers „Neue Wege im öffentlichen Dienst“ sind die Gewerkschaften, nämlich ver.di und der Deutsche Beamtenbund, eingebunden gewesen; auch dies ist ein neues Verfahren bei der gewerkschaftlichen Beteiligung. Dabei will ich nicht verhehlen, dass wir uns von Länderseite, ebenso wie der DGB, eine intensivere Einbindung in das Projekt gewünscht hätten.

Anrede,

auf der anderen Seite stehen die Überlegungen der Föderalismuskommission, die Gesetzgebungskompetenzen für das Dienst-,

Besoldungs- und Versorgungsrecht auf die Länder zu verlagern. Damit würde die Abschaffung der Rahmengesetzgebung im Dienstrecht einschließlich des Personalvertretungsrechts einhergehen. Schleswig-Holstein sieht das kritisch; wir favorisieren weiterhin möglichst bundeseinheitliche Regelungen im Beamtenrecht, ebenso wie wir uns im Tarifrecht zum Erhalt des Flächentarifvertrags bekennen. Letzteres ist in Schleswig-Holstein zwischen den regierungstragenden Parteien im Koalitionsvertrag ausdrücklich vereinbart worden.

Aber selbst wenn sich die Vorstellungen der Föderalismuskommission zur Abschaffung der Rahmengesetzgebung durchsetzen, halte ich es für undenkbar, dass ein Land die gewerkschaftlichen Beteiligungsrechte soweit beschneiden könnte, dass diese

hinter der gegenwärtigen Vorgabe des Beamtenrechtsrahmengesetzes zurückbleiben.

Wiederholt ist in der Diskussion auf die Bedeutung des Art. 9 Abs. 3 GG hingewiesen worden. Darüber hinaus liegt es im ureigenen Interesse der Dienstherrn, die Beamtinnen und Beamten und ihre Interessenvertretungen intensiv in den Entscheidungsprozess über die sie betreffenden Regelungen einzubeziehen; denn dies dient nicht zuletzt der Erhöhung von Motivation und Arbeitszufriedenheit (auch wenn es immer wieder Konstellationen geben wird, die sich nicht per se zur Zufriedenheit aller Beteiligten auflösen lassen werden – ich denke da zum Beispiel an die in Themen Arbeitszeiterhöhung und jährliche Sonderzahlungen).

Anrede,

wie auch immer die dienstrechtspolitische Weichenstellung in Zukunft vorgenommen wird, Schleswig-Holstein wird an einer partnerschaftlichen und vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften und den in diesem Zusammenhang bestehenden Beteiligungsrechten festhalten. Der „Dreiklang“ aus:

- umfassenden und frühzeitigen Beteiligungsrechten bei Verordnungs- und Gesetzentwürfen,
- vertraglichen Vereinbarungen von beamtenrechtlichen Regelungen unterhalb von Verordnungen
- der Allzuständigkeit des Personalrats,

hat sich bewährt. Diesen Weg wird Schleswig-Holstein weiter beschreiten.