

Gewerkschaftstag 2017 des dbb

Antrag Nr: 42

Antragsteller: Bundeshauptvorstand

Antragbetreff: Kernaussagen zu einem modernen Berufsbeamtentum

Der Gewerkschaftstag möge beschließen:

Ein modernes Berufsbeamtentum ist mehr als die Wahrung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums

- Das Berufsbeamtentum als eigenständiges System mit besonderen Pflichten und Rechten erfordert eine funktionale und gesellschaftliche Legitimation. Es besteht, weil es die berechnigte gesellschaftliche Erwartung an einer besonderen Sicherung bestimmter öffentlicher Aufgaben und der Art und Weise ihrer Erfüllung gibt. Im Arbeitsrecht ist dieser Auftrag ohne massive Eingriffe in die Rechtsstellung nicht zu realisieren.
- Art. 33 Abs. 4 GG mit seinem Funktionsvorbehalt und Art. 33 Abs. 5 GG mit seinen hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums stehen in einem funktionalen Verhältnis zueinander und bedingen sich gegenseitig.
- Der Auftrag begründet den Status und prägt das Dienstrecht. Ohne Rückgriff auf die vom Berufsbeamtentum zu erfüllenden und zu sichernden Aufgaben gibt es keine Begründung für besondere (positive wie negative) Regelungen der Rechte von Beamtinnen und Beamten. Die besonderen beamtenrechtlichen Sicherungen sind Teil des Konzeptes und finden darin ihre Grundlage.
- Deshalb sind, gerade unter Berücksichtigung der demografischen Herausforderungen, strategische Ansätze für eine **zeitgemäße und zukunftsorientierte Beamtenpolitik des dbb** zu entwickeln.

Vorhandene Unschärfen analysieren / Aufgabenstellung schärfen

- Das Berufsbeamtentum ist Teil des gesellschaftlichen und politischen Sicherungskonzeptes, dessen Rahmen durch den Funktionsvorbehalt umschrieben wird.
- Die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ setzen das Konzept um: Als Prinzipien sind sie da unabänderlich, wo es um den Kern des Auftrags geht, bei Unabhängigkeit und Streikverbot; sie waren und sind flexibel, wo dem Wandel in Gesellschaft und Arbeitswelt Rechnung getragen wird.
- Damals wie heute muss das Funktionieren staatlicher Aufgabenerfüllung garantiert werden.

- Der Funktionsvorbehalt muss als „bürgerrechtliche Schutzvorschrift“ mit dem Wandel des Grundrechtsrahmens Schritt halten. Staatliche Leistungen und Gewährleistungen haben im Rechtsstaat heute die gleiche Grundrechtsrelevanz wie der eingreifende Staat. Der grundgesetzliche Funktionsvorbehalt, der den „Einsatzbereich“ des Berufsbeamtentums umschreibt, ist daraufhin auszurichten: Da, wo Grundrechte zu sichern sind, wo es um gleichen und verlässlichen Zugang geht, sind auch die beamtenrechtlichen Bindungen im Spiel. Der Funktionsvorbehalt, der Begriff der „hoheitlichen Aufgaben“, ist seit seiner Formulierung im Jahr 1949 „in die Zeit zu stellen“ und als Ausdruck einer lebendigen Verfassungswirklichkeit fortzuentwickeln.
- Das bedeutet, dass Art. 33 Abs. 4 GG nicht mehr allein auf ein gestriges hoheitlich geprägtes Bild zu reduzieren ist, sondern wie die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 in Sinn und Zweck der gesellschaftlichen Entwicklung folgen muss.
- Die Absicht, dabei über die Statuswahl Kosten einzusparen, missbraucht die besondere Gestaltungsmacht des Gesetzgebers und ist verfassungsrechtlich nicht tragfähig.

Attraktivität des Beamtenverhältnisses erhöhen

- Das Beamtenverhältnis als Lebensaufgabe muss glaubhafte Fortkommensperspektiven eröffnen, auch für lebens- und berufserfahrene Beamtinnen und Beamte und es muss in allen Bereichen mit den Angeboten der Privatwirtschaft wettbewerbsfähig sein.
- Das Beamtenverhältnis muss - über das bereits erreichte Niveau hinaus - den unterschiedlichen Lebensphasen und den daraus entstehenden Bedürfnissen gerecht werden.
- Die Zersplitterung des Beamten-, Besoldungs- und Versorgungsrechts in 17 verschiedene Rechtskreise seit der Verfassungsänderung mit Wirkung ab September 2006 ist bestehende Verfassungslage und solchergestalt bei der Fortentwicklung konturenschärfend zu berücksichtigen.
- Das nach der ersten Föderalismusreform tatsächlich anwachsende Auseinanderdriften der rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse ist nicht weiter unbegrenzt möglich; hier hat das Bundesverfassungsgericht aktuell dauerhafte Grenzen gesetzt.
- Die besonderen Sicherungssysteme sind Teil des Gesamtkonzeptes. Als Institutionen sind sie zu schützen, in ihrer Finanzierung sind sie zukunftsfähig zu gestalten.
- Dienstherrn und politisch Verantwortliche stehen in der Pflicht, ihre Beschäftigten soweit möglich vor Gewaltanwendung zu schützen und sich bei unberechtigten Angriffen vor sie zu stellen.

Begründungen zu den Kernaussagen zu einem modernen Berufsbeamtentum

Berufsbeamtentum

Gesamtgesellschaftliche Akzeptanz des Berufsbeamtentums

Die Diskussion um das Berufsbeamtentum „leidet“ daran, dass nicht das übergeordnete Gesamtkonzept in den Blick genommen wird, sondern immer nur einzelne Teilaspekte. Grundlage sind die für die Gesellschaft als wichtig angesehenen Aufgaben und das Interesse an einer sicheren, verlässlichen und unbestechlichen Erledigung. Daraus resultieren Anforderung an das dafür bestimmte Personal, hier in Gestalt des Berufsbeamtentums und seiner spezifischen Pflichten und Rechte, die sich wechselseitig bedingen. Die isolierte Diskussion einzelner Elemente - etwa zum Versorgungsniveau im Verhältnis zum Rentenniveau oder auf der anderen Seite das Streikverbot - lässt die Wechselwirkung mit dem Gesamtkonzept außer Acht. Die bestehenden Verfassungsvorgaben für das Berufsbeamtentum in seiner Gesamtheit und in seinem verfassungspolitischen Auftrag geraten dabei aus dem Blick. Das führt, insbesondere in Bezug auf die Sicherungssysteme, zu einer verkürzten, damit in der Regel defensiven Argumentation seitens des dbb.

Art. 33 Abs. 4 GG, der Funktionsvorbehalt, und Art. 33 Abs. 5 GG, die Strukturen des Berufsbeamtentums, müssen deshalb als Gesamtheit gesehen werden: Es ist zwingend notwendig, die prägenden und wertigen Grundlagen des Art. 33 Abs. 4 GG, des Funktionsvorbehaltes, und die durch Art. 33 Abs. 5 GG gegebenen Strukturen des Berufsbeamtentums in ihrer Gesamtheit klar, strukturiert und deutlich ins allgemeine Bewusstsein zu stellen. Dazu gehört auch, die historisch gewachsene Verankerung des Berufsbeamtentums in Erinnerung zu rufen. Das System des Berufsbeamtentums hat sich in der Vergangenheit insbesondere in Extremsituationen wie etwa der Wiedervereinigung, der Bewältigung der Finanzkrise oder jüngst der Aufnahme geflüchteter Menschen stets bewährt. Diese Leistungen - insbesondere der Beamtinnen und Beamten - werden Deutschland einen sicheren Weg in die Zukunft ebnen.

Ungeachtet der Regel im Funktionsvorbehalt werden Beamte und Arbeitnehmer in der Personalwirklichkeit parallel eingesetzt. Oftmals werden dabei systematische Erwägungen außer Acht gelassen.

Beamte und Tarifangehörige stehen dabei nicht in einem „Rangverhältnis“ und Versuche, sie gegeneinander auszuspielen werden vom dbb abgelehnt. Beide Statusgruppen erledigen spezifische Aufgaben. Sie arbeiten nicht gegeneinander, sondern sichern mit den jeweiligen Gemeinsamkeiten und Unterschieden die optimale Erledigung der übertragenen Aufgaben.

Gesellschaftlicher Nutzen des Berufsbeamtentums

Die Legitimation für das Berufsbeamtentum als Institution und für seine vom Arbeitsrecht abweichende Gestaltung findet sich in Art. 33 Abs. 4 GG, wonach der Einsatz der Beamtinnen und Beamten als Regelfall mit der ständigen Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse verbunden ist.

Das Beamtenverhältnis besteht nicht deshalb, weil das Grundgesetz es „formal“ definiert, sondern weil es ein grundlegendes gesellschaftliches Interesse an der dauerhaften und verlässlichen Erledigung von Aufgaben gibt: Die besonderen beamtenrechtlichen Pflichten sind mit Aufgaben verknüpft, an deren unbedingter, rechtsstaatlicher, verlässlicher und neutraler Erledigung ein herausgehobenes gesellschaftliches Interesse besteht. Hierin unterscheidet sich der Staat auf allen Ebenen grundlegend von privatrechtlichen Unterneh-

men und Einrichtungen. Hinzukommt die identitätsstiftende Wirkung eines verlässlich sorgenden Staates, gerade in Zeiten zunehmenden Autoritätsverlustes, Ängsten vor Globalisierung und Digitalisierung sowie aufkommenden Populismus. Durch die Garantie verlässlicher Aufgabenerfüllung durch das Berufsbeamtentum gehen Verfassungsvorgaben und Bedürfnisse der Gesellschaft konform. Beamtinnen und Beamte bilden den Kernbereich des öffentlichen Dienstes und sie sind für die Erfüllung der elementarsten Bedürfnisse der Gesellschaft wie öffentliche Daseinsvorsorge, Innere Sicherheit und Bildung unverzichtbar.

Vorhandene Unschärfen analysieren / Aufgabenstellung schärfen

Nicht erst seit den Gerichtsverfahren um den Beamtenstatus der Lehrerinnen und Lehrer und das Streikverbot werden Inhalt und Konkretisierung des Funktionsvorbehalts in Art. 33 Abs. 4 GG diskutiert und teilweise in Frage gestellt. Dies auch deshalb, weil der Geltungsbereich des Funktionsvorbehaltes zunehmend an Trennschärfe verloren hat, die Stellenbesetzung einer (Haushalts-) Beliebigkeit gewichen ist und die Politik die Vorgaben des Grundgesetzes nach eigenen temporären Interessenvorstellungen aufgeweicht hat.

Den Funktionsvorbehalt in die Zeit stellen

Der Sicherungszweck, der Art. 33 Abs. 4 GG zugrunde liegt, hat sich dagegen seit der Verabschiedung des Grundgesetzes 1949 nicht geändert. Geändert hat sich das Verständnis davon, in welcher Form der Staat seinen Bürgern gegenüber in grundrechtsrelevanter Weise auftritt. Über den Kern der „reinen Eingriffsverwaltung“ hinaus, bei denen die beamtenrechtlichen Gewährleistungen auch und gerade dem Schutz der Bürger vor rechtsstaatswidrigen Übergriffen dienen, hat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts heute die leistende, planende oder gewährende Verwaltungstätigkeit eine vergleichbare Grundrechtsrelevanz wie klassische hoheitliche Eingriffe zugesprochen bekommen. Die Spanne reicht von der Arbeitsförderung über den Umweltschutz bis zur Bürgerbeteiligung in Planungsvorhaben. Die Form des Handelns, Verwaltungsakt, Anordnung oder Bescheid, ist daher nicht das einzige Kriterium für „hoheitliches“ Handeln. Das bleibt nicht ohne Auswirkung auf die Auslegung dieses Merkmals.

Eine enge juristische Argumentation führt dabei nicht wirklich zum Erfolg, weil die Rechtsprechung des BVerfG – vorbehaltlich möglicher Aussagen im Streikverbotsverfahren – mindestens hinsichtlich der Lehrkräfte gefestigt ist. Nur von der Aufgabenstellung in einem „fortgeschriebenen Sinne“ her gesehen lässt sich der besondere Status „zukunftsfest“ begründen und rechtfertigen. Dabei sind auch Zukunftsaufgaben in den Blick zu nehmen. Die Digitalisierung wird Gesellschaft und Wirtschaft revolutionieren. Dabei die Bürgerrechte, insbesondere beim Datenschutz und der gesamten Sicherung der Infrastruktur, zu gewährleisten, wird eine herausragende Aufgabe des Staates sein. Um sie verlässlich erfüllen zu können, sind Beamtinnen und Beamte mit ihren besonderen Bindungen an Staat und Gesellschaft unverzichtbar.

Attraktivität des Beamtenverhältnisses erhöhen

Die demografische Entwicklung aufgreifen

Der öffentliche Dienst hat eine im Vergleich mit der Privatwirtschaft deutlich ältere Beschäftigtenstruktur. Die Notwendigkeit, Altersabgänge auszugleichen trifft auf eine durch die demografische Entwicklung sinkende Zahl potenzieller qualifizierter Nachwuchskräfte.

Soll der Mangel an Fachkräften nicht die Handlungsfähigkeit des Staates beeinträchtigen, müssen Bedingungen geschaffen werden, das Beamtenverhältnis im schärfer werdenden Wettbewerb um qualifizierte Nachwuchskräfte gegenüber der Privatwirtschaft wie gegenüber dem Arbeits- und Tarifrecht konkurrenzfähig zu erhalten.

Die Föderalismusreform aus dem Jahr 2006 hat zusätzlich einen Wettbewerb zwischen den Dienstherren in Bund und Ländern eröffnet. Die mit der Schuldenbremse einhergehende Verschärfung der Haushaltsnöte finanziell leistungsschwächerer Bundesländer wird die Friktionen zwischen den Beschäftigungsbedingungen in den Ländern weiter verschärfen.

Nachwuchskräfte für das Beamtenverhältnis werden aber nur gewonnen werden können, wenn die Beschäftigungsbedingungen bei Arbeitszeit, Einkommen, Fortkommens- und Karrieremöglichkeiten stimmen. Nicht minder wichtig sind Flexibilität in der Arbeitsgestaltung, eine reale Ausgewogenheit von Arbeit und Privatleben und hier insbesondere die Chance, Familie und Karriere zu vereinbaren. Schließlich wird es darum gehen, jungen Menschen zu verdeutlichen, dass das Beamtenverhältnis die Chance für einen Dienst an der Gesellschaft bietet.