

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gerd Wartenberg (Berlin), Fritz Rudolf Körper, Gerd Andres, Angelika Barbe, Hans Gottfried Bernrath, Günter Graf, Marianne Klappert, Walter Kolbow, Uwe Lambinus, Dorle Marx, Peter Paterna, Rudolf Purps, Bernd Reuter, Gisela Schröter, Rolf Schwanitz, Johannes Singer, Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast, Jochen Welt, Dr. Peter Struck, Hans-Ulrich Klose und der Fraktion der SPD
— Drucksache 12/2245 —

Öffentlicher Dienst in der Europäischen Gemeinschaft

I. Sozialer Dialog

1. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung bisher eingeleitet, und welche Maßnahmen sind beabsichtigt, um auch für den öffentlichen Dienst den sozialen Dialog zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf europäischer Ebene zu initiieren oder zu fördern?

Im Rahmen der Politik für den öffentlichen Dienst hat die Bundesregierung stets die Bedeutung der sozialen Dimension des europäischen Binnenmarktes hervorgehoben. Die Bundesregierung begrüßt daher, daß die EG-Kommission den Dialog zwischen den Sozialpartnern entsprechend der programmatischen Vorschrift des Artikels 118 b EWG-Vertrag verstärkt fördert. In den zuständigen EG-Gremien haben bereits Erörterungen zur Frage eines sozialen Dialogs für den öffentlichen Dienst auf europäischer Ebene stattgefunden. Abschließende Entscheidungen stehen derzeit noch aus, da zu dem Thema noch wichtige Fragen zu klären sind, so zum Beispiel

- welche Partner an dem sozialen Dialog teilnehmen sollen,
- in welcher Form bzw. auf welcher Ebene der Dialog stattfinden soll,

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministers des Innern vom 31. März 1992 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

– über welche Themen der Dialog geführt werden soll.

Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, daß alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung ihrer verfassungsmäßigen Stellung in den sozialen Dialog einbezogen werden.

Parallel hierzu befinden sich die öffentlichen Arbeitgeber in der Bundesrepublik Deutschland in Gesprächen mit der Gewerkschaftsseite zur Frage eines sozialen Dialogs. Entsprechend dem Ausgang dieser Gespräche sowie der Erörterungen auf EG-Ebene wird die Bundesregierung entscheiden, ob und gegebenenfalls welche weiteren Maßnahmen einzuleiten sind.

2. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, bei der EG-Kommission einen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite paritätisch besetzten Ausschuß einzurichten?

Die Bundesregierung wird zunächst die Prüfung der noch offenen Fragen zur Aufnahme eines sozialen Dialogs für den öffentlichen Dienst durch die EG-Kommission abwarten. Bei der Meinungsbildung über die Einrichtung eines paritätisch besetzten Ausschusses wird die Bundesregierung auch die Überlegungen der anderen EG-Mitgliedstaaten berücksichtigen.

3. Wenn die Bundesregierung gegen die Einrichtung eines solchen Ausschusses ist: Welche Gründe stehen nach ihrer Auffassung der Schaffung dieser Institution entgegen?

Die Bundesregierung ist grundsätzlich nicht gegen die Einrichtung eines solchen Ausschusses.

4. Wann und mit welcher Regierung eines anderen EG-Staates wird die Bundesregierung die „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ als verbindliche Grundlage der Sozialbeziehungen ausgestalten, was gedenkt die Bundesregierung zur Umsetzung des Aktionsprogramms der Kommission zur Anwendung der Gemeinschaftscharta zu tun?

Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer ist eine politische Erklärung, der die Staats- und Regierungschefs von elf Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zugestimmt haben. Die Empfehlungen der Charta sind in Deutschland sowohl hinsichtlich der materiellen Lage der Arbeitnehmer als auch ihrer rechtlichen Stellung ohne Einschränkung erfüllt. Das gilt auch für die Koalitionsfreiheit und die Tarifautonomie, die als Grundbausteine der deutschen Sozialordnung durch das Grundgesetz abgesichert sind. An der Umsetzung des Aktionsprogramms der Kommission arbeitet die Bundesregierung in den Gemeinschaftsgremien konstruktiv mit.

Auf Gemeinschaftsebene sind die Sozialbeziehungen vor allem durch Artikel 118 b des EWG-Vertrages ausgestaltet. Die Möglichkeiten der Sozialpartner sind darüber hinaus durch die Beschlüsse des Europäischen Rates von Maastricht, die sich zur Zeit im Ratifizierungsstadium befinden, erheblich gestärkt worden; sie müssen vor Vorschlägen der Kommission konsultiert werden und der europäische Gesetzgeber tritt zurück, wenn sie selbst zu vertraglichen Vereinbarungen kommen wollen. Die EG-Kommission hat auch nach der bestehenden Rechtslage, insbesondere auf der Basis des Artikels 118 b des EWG-Vertrages, der weiterhin gültig bleibt, die Möglichkeit, die Sozialpartner in die gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Sie wurde dazu von der deutschen Delegation nachdrücklich auf dem letzten informellen Treffen der Arbeits- und Sozialminister aufgefordert. Diese neuen Möglichkeiten sind für die Sozialpartner ein Angebot und eine Herausforderung, sich aktiv zu beteiligen und das soziale Europa mitzugestalten. Die Bundesregierung wird sie dabei unterstützen.

II. Tarif- und Arbeitsrecht

5. Welche Folgerungen wird die Bundesregierung aus den Nummern 15 (Tarifvertragsfreiheit) und 16 (Streikfreiheit) der „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ für den öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland ziehen?

In der Bundesrepublik Deutschland ist für den Bereich der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes die in den Nummern 15 und 16 der „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ geforderte Tarifvertrags- und Streikfreiheit verwirklicht.

Auch die Beamten haben das Recht, sich in Gewerkschaften und Berufsverbänden zusammenzuschließen. Da jedoch die Beschäftigungsbedingungen der Beamten durch Gesetz festgelegt sind, sind Arbeitskampfmaßnahmen wie Streik oder streikähnliche Maßnahmen für Beamte ausgeschlossen, denn derartige Aktionen würden sich gegen den Gesetzgeber selbst richten. Insoweit stellt Artikel 33 Abs. 5 GG eine verfassungsrechtliche Sonderregelung dar. Beamte besitzen daher, wie auch von der höchstrichterlichen Rechtsprechung klargestellt ist, kein Streikrecht.

6. Wird sich die Bundesregierung entsprechend der Präambel der „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ von den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) leiten lassen, und welche Folgerungen zieht sie aus dem Übereinkommen Nummer 87 über die „Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts“ für Beamte?
7. Aus welchen Gründen ist das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) Nummer 151 über den „Schutz des Vereinigungsrechts und über Verfahren zur Fortsetzung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst“ bisher nicht ratifiziert worden?

Wegen des Sachzusammenhanges werden die Fragen 6 und 7 gemeinsam beantwortet.

Deutschland hat die Mehrzahl der für die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer maßgeblichen Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) ratifiziert und sich dadurch zu einer entsprechenden Gestaltung des nationalen Rechts verpflichtet.

Die Bundesregierung hat jedoch den gesetzgebenden Körperschaften eine Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 151 der IAO über den Schutz des Vereinigungsrechts und über Verfahren zur Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst aus folgenden Gründen nicht empfehlen können:

Das nach seiner Zweckbestimmung für alle im öffentlichen Dienst Beschäftigten geltende Übereinkommen Nr. 151 ist in der Bundesrepublik Deutschland lediglich für Angestellte und Arbeiter, deren Beschäftigungsbedingungen durch Tarifverträge geregelt werden, voll erfüllt. Hinsichtlich der Beamten sind demgegenüber unterschiedliche Auslegungsmöglichkeiten von Artikel 7 und 8 des Übereinkommens möglich, die ein Ergebnis nicht ausschließen, wonach den Verbänden der Angehörigen des öffentlichen Dienstes Verhandlungsrechte bei der Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst einzuräumen und für die Beilegung von Streitigkeiten über die Festsetzung von Beschäftigungsbedingungen Verhandlungen oder unabhängige und unparteiliche Verfahren vorzusehen sind. Dies wäre aber bei Beamten mit der Verfassungslage nicht in Einklang zu bringen, nach der die Regelung der Beschäftigungsbedingungen dem Gesetzgeber vorbehalten ist (Artikel 33 Abs. 5 GG).

Nach Auffassung der Bundesregierung findet das Übereinkommen Nr. 87 auf Beamte keine Anwendung. Dafür spricht auch der Wortlaut der Präambel des Übereinkommens Nr. 151, der u. a. auf das Übereinkommen Nr. 87 Bezug nimmt. Während das Übereinkommen Nr. 87 sich generell auf Arbeitnehmer bezieht, soll das Übereinkommen Nr. 151 „für alle durch öffentliche Stellen beschäftigte Personen“ gelten.

III. Freizügigkeit

8. Welche Gründe sind für die Bundesregierung maßgebend, Beamte auch in Bereichen der öffentlichen Verwaltung zu beschäftigen, die nach Auffassung der EG-Kommission keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen?
9. Warum hat die Bundesregierung bisher keine Vorschläge für ein zeitgemäßes europäisches Personalrecht unterbreitet?
10. Wann wird die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vorlegen, mit dem entsprechend Artikel 48 EWG-Vertrag Freizügigkeit auch im Bereich der öffentlichen Verwaltungen der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet wird?

Wegen des Sachzusammenhanges werden die Fragen 8 bis 10 gemeinsam beantwortet.

Für die Bundesregierung hat die Freizügigkeit der Arbeitnehmer einen hohen Stellenwert bei der europäischen Integration. Dies gilt auch für den öffentlichen Dienst. Hinsichtlich einer Tätigkeit als Arbeitnehmer im deutschen öffentlichen Dienst unterliegen Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft keinen Einschränkungen gegenüber Deutschen im Sinne von Artikel 116 GG. Bereits nach geltendem Recht besteht für ausländische Mitbürger auch die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen in das Beamtenverhältnis berufen zu werden. Um die Freizügigkeit innerhalb Europas für den öffentlichen Dienst noch stärker Realität werden zu lassen, sollen künftig Staatsangehörige anderer EG-Mitgliedstaaten bei der Berufung in das Beamtenverhältnis Deutschen grundsätzlich gleichgestellt werden. Ein entsprechender Gesetzentwurf befindet sich z. Z. in der Abstimmung zwischen den Bundesressorts und mit den Ländern. Zugleich soll mit diesem Gesetz die EG-Richtlinie über die Anerkennung von Hochschuldiplomen, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, durch laufbahnrechtliche Vorschriften für den Zugang zum Beamtenverhältnis umgesetzt werden. Die angestrebten beamtengesetzlichen Vorschriften sind ein wichtiger Schritt zur Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts im Hinblick auf die europäischen Gegebenheiten.

Bei der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Artikel 48 Abs. 4 EWG-Vertrag und bei der insoweit von der EG-Kommission vertretenen Auffassung geht es nicht um das Statusverhältnis, in dem Aufgaben in den nationalen öffentlichen Verwaltungen wahrzunehmen sind, sondern allein darum, in welchem Umfang EG-Ausländer uneingeschränkter Zugang zu einer Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung haben müssen.

Insoweit vertritt die Bundesregierung in Übereinstimmung mit den Ländern die Auffassung, daß nicht nach ganzen Verwaltungsbereichen abzugrenzen, sondern gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nach der konkret wahrgenommenen Funktion zu entscheiden ist. Es muß dabei darauf ankommen, ob eine sachgerechte Erfüllung der öffentlichen Aufgaben nur durch eigene Staatsangehörige möglich ist.

IV. Artikel 33 Abs. 5 GG

11. Sieht die Bundesregierung eine Änderung von Artikel 33 Abs. 5 GG („hergebrachte Grundsätze“ des Berufsbeamtentums) vor?

Nein. Die im Grundgesetz verankerten Strukturprinzipien des Beamtenrechts haben sich als Garanten für die Erfüllung des verfassungsmäßigen Auftrags des Berufsbeamtentums erwiesen. Das Berufsbeamtentum fordert die Kontinuität und sachgerechte Erfüllung der wesentlichen öffentlichen Aufgaben. Das gilt auch für die Leistungsverwaltung.

