

Wenn ihr stark genug seid, streikt!

Neue Akzente in einer alten Diskussion um den Beamtenstreik

Im Kampf um die Abwehr der Besoldungsverschlechterungen für künftige Stufenlehrer der Primarstufe und Sekundarstufe I sind die Verhandlungsmöglichkeiten nahezu ausgeschöpft. Jetzt muß der Streik vorbereitet werden. Viele Kollegen sind jedoch noch unsicher hinsichtlich der rechtlichen Problematik des Beamtenstreiks und befürchten Disziplinarmaßnahmen, falls sie sich am Streik beteiligen. Für die HLZ hat Prof. Dr. Däubler daher noch einmal die Position der Gewerkschaften zum Beamtenstreik dargelegt – wie schon auf der VV am 2. Mai.

Im Ausgangspunkt ist sich die juristische Literatur und die Rechtsprechung einig: Die Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG enthält eine ungeschriebene Garantie des Tarifsystems. Alle Gewerkschaften haben damit von Verfassungen wegen das Recht, die Lohn- und Arbeitsbedingungen ihrer Mitglieder kollektiv zu regeln und ihnen so ein Minimum an sozialem Schutz zu verschaffen. Damit die Tarifautonomie überhaupt funktionieren kann, benötigt die Arbeitnehmerseite ein Druckmittel, um die Arbeitgeber an den Verhandlungstisch zu zwingen. Als einziges wirksames Druckmittel steht der Streik zur Verfügung, der deshalb auch als notwendige Voraussetzung der Tarifautonomie anerkannt ist.

Im folgenden scheiden sich die Geister. Rechtsprechung und „herrschende“ Literatur vertreten den Standpunkt, die Verfassung selbst mache für Beamtenstreiks eine Ausnahme vom Grundsatz des Art. 9 Abs. 3 GG. Die in der Regel gewerkschaftlich orientierte Mindermeinung in der juristischen Diskussion bestreitet dies und will an den allgemeinen Grundsätzen der Koalitionsfreiheit festhalten.

Beamentreue – Beamtenstreik

Ein Hauptstreitpunkt ist die in Art. 33 Abs. 4 GG ausdrücklich niedergelegte Treuepflicht der Beamten. Sie soll angeblich den einzelnen verpflichten, seine Arbeitskraft dem Dienstherrn unbeschränkt zur Verfügung zu stellen und sich seinen Interessen bedingungslos unterzuordnen. Mit einer so verstandenen Treue sei ein Arbeitskampf unvereinbar.

Hinter dieser These steht die Vorstellung eines Beamtentums wie es in der Monarchie bestand. Damals war es in der Tat allgemein anerkannt, daß der einzelne Beamte durch ein persönliches Treueband an den Monarchen gebunden war; als seiner Majestät Diener hatte er sich unterzuordnen. Udenkbar, daß er sich als Gegenspieler empfunden und eigene Interessen formuliert oder gar durchgesetzt hätte. Dieses Bild eines Beamten mag für den monarchischen Staat einigermaßen konsequent gewesen sein; in der Demokratie hat es nichts mehr zu suchen, soll sie doch nach dem Grundgesetz kein Parlamentsabsolutismus, sondern

* Dr. Wolfgang Däubler, Arbeitsrechtler, Hochschullehrer an der Universität Bremen.

eine die Grundrechte jeden Bürgers achtende Mehrheitsherrschaft sein. Bedingungslose Hingabe und totale Funktionalisierung in Richtung auf bestimmte vorgegebene Zwecke lassen sich mit dem grundgesetzlichen Wertesystem nicht vereinbaren. Dazu kommt ein weiteres: Während des Dritten Reiches war man zu einer Vorstellung von Treue zurückgekehrt, die der des Absolutismus sehr ähnlich war; der Beamte schuldete dem Führer und Reichskanzler unbedingten Gehorsam. Das Grundgesetz wollte sich nun unbestrittenermaßen in allen Bereichen von Theorie und Praxis des Nationalsozialismus distanzieren. Dies verbietet es, einen Begriff wie die Treuepflicht in Art. 33 Abs. 4 GG so zu interpretieren, daß inhaltlich weitgehende Übereinstimmungen mit dem bis 1945 bestehenden Rechtszustand anzunehmen wären. **„Treue“ kann unter dem Grundgesetz nicht mehr bedeuten als loyale Pflichterfüllung. Ein Streik ist deshalb nicht ausgeschlossen.**

Streikverbot für Beamte gibt es nicht

Das zweite Hauptargument der herrschenden Meinung wird aus Art. 33 Abs. 5 GG entnommen. Das Streikverbot für Beamte soll danach zu den hergebrachten Grundsätzen gehören und deshalb von Verfassungen wegen verbindlich sein.

Fragwürdig ist daran schon der Ausgangspunkt. »Hergebrachte Grundsätze« sind nicht die aus der Monarchie übernommenen beamtenrechtlichen Prinzipien, sondern jene Rechtsgrundsätze, die sich in der Weimarer Zeit durchgesetzt hatten. Ob dazu auch ein Streikverbot zählt, ist zumindest zweifelhaft. In den Anfangsjahren der Weimarer Republik hat es eine größere Zahl von Beamtenstreiks gegeben, deren Berechtigung zunächst überhaupt nicht in Zweifel gezogen wurde. Erst der Eisenbahnerstreik von 1922 brachte mit Rücksicht auf die schwächer werdende Position der Gewerkschaften harte Repressionsmaßnahmen seitens der Reichsregierung. Gleichwohl haben die wichtigsten Beamtengewerkschaften an ihrer Auffassung festgehalten, Beamte hätten wie andere abhängig Beschäftigte ein Streikrecht.

Selbst wenn man einmal ein hergebrachtes Streikverbot unterstellt, wäre dies für das heutige Beamtenrecht nicht maßgebend. Art. 33

Abs. 5 GG spricht nur davon, die hergebrachten Grundsätze seien vom Gesetzgeber »zu berücksichtigen«, was nach Wortlaut und Entstehungsgeschichte lediglich bedeutet, daß er nicht überstürzt von herkömmlichen Regelungen abweichen darf, sondern den Weg eines langsamen Wandels gehen muß. Immer liegt es jedoch bei ihm, ob er einen hergebrachten Grundsatz festschreiben oder ob er ihn modifizieren, ja abschaffen will. Was das Streikverbot betrifft, so gibt es abgesehen von der Rechtslage im Saarland und in Rheinland-Pfalz keine gesetzgeberische Entscheidung zugunsten des Streikverbots. Bei der Verabschiedung des Bundesbeamtengesetzes hat man im Gegenteil bewußt auf eine Regelung der Streikfrage verzichtet, die im Regierungsentwurf noch angesprochen worden war. Selbst wenn es also einen hergebrachten Grundsatz »Streikverbot« gibt, hat ihn jedenfalls der Gesetzgeber nicht in geltendes Recht verwandelt.

zen. Solange es kein wirksames Mittel gegen »Unternehmerstreiks« gibt, wäre es daher vorzuziehen, auch den politischen Streik zuzulassen, weil er das einzige Mittel zur Herstellung eines Gegengewichtes wäre. Aber auch wenn man diese brisante Frage anders beurteilt als dies hier geschieht, läßt sich ein Streikverbot für Beamte nicht mit einem Hinweis auf die Unzulässigkeit des politischen Streiks begründen. **Genau wie bei Arbeitern und Angestellten des öffentlichen Dienstes geht es bei Auseinandersetzungen mit dem Dienstherrn um Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen. Der Staat handelt insoweit nicht als zentrale Instanz zur Realisierung des Allgemeininteresses, sondern als Arbeitgeber.** Diese Funktion muß für die Bestimmung der Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Bediensteten entscheidend sein. Dabei spielt auch das Fehlen von Beamtentarifverträgen keine Rolle: Ist es schon im Hinblick auf Art. 9 Abs. 3 GG fragwürdig, daß der Gesetzgeber keine Voraussetzungen für Beamtentarifverträge geschaffen hat, so würde man diesen regelwidrigen Zustand dadurch noch verschlimmern, daß man den Beamten auch noch das in Art. 9 Abs. 3 gleichfalls garantierte Streikrecht nehmen würde.

Internationale Rügen für die Bundesrepublik

Diskussionen um das Streikrecht der Beamten haben meist dasselbe Ergebnis: Es möge ja durchaus sein, daß die Befürworter des Streikrechts die besseren Argumente auf ihrer Seite hätten. Für die Praxis sei aber allein wichtig, wie die Gerichte entscheiden würden. Hier sei kaum mit einer Änderung der bisherigen Auffassungen zu rechnen; trotz aller Argumente laufe man daher in ein offenes Messer.

An dieser pessimistischen Prognose ist zum einen zu kritisieren, daß sie die neueste Entwicklung der Rechtslage nicht berücksichtigt. Die Bundesrepublik hat schon 1965 die **Europäische Sozialcharta** ratifiziert, die in ihrem Art. 6 Ziff. 4 für alle Arbeitnehmer ein Recht auf kollektive Maßnahmen einschließlich des Streikrechts vorsieht. Nach ihrem maßgebenden englischen und französischen Wortlaut sowie nach ihrer Entstehungsgeschichte deckt diese Vorschrift auch den Beamtenstreik. Dies war und ist zwar schon vor Jahren bekannt gewesen, ohne daß sich deshalb in der Bundesrepublik Wesentliches geändert hätte. Dennoch hat diese Tatsache insofern an Bedeutung gewonnen, als das Expertenkomitee, das die Einhaltung der Sozialcharta durch die einzelnen Staaten überwacht, **die Bundesrepublik zum dritten Male wegen der Verletzung des Art. 6 Ziff. 4 gerügt hat.** Dabei bekamen auch die Gewerkschaften ihr Teil ab: Es sei zu kritisieren — meinten die Experten —, daß sich die Gewerkschaften in der BRD zu wenig für die Anerkennung des Streikrechts eingesetzt hät-

Beamtenstreik — verbotener Streik?

Das dritte Argument der herrschenden Meinung verweist darauf, daß der Beamtenstreik sich notwendigerweise gegen den Gesetzgeber richtet. Mit Rücksicht auf die Unabhängigkeit des Abgeordneten und das demokratische Prinzip sei es aber unzulässig, daß eine Gruppe der Bevölkerung wie die Beamten das von allen gewählte Parlament unter Druck setze und zu einem bestimmten Verhalten nötigen wolle. Ein solcher politischer Streik sei von vornherein verfassungswidrig.

Auch hier sind Bedenken anzumelden. Zunächst ist es alles andere als selbstverständlich, auf der einen Seite den politischen Streik zu verbieten, auf der anderen Seite jedoch den Unternehmern zahlreiche Möglichkeiten zu lassen, um den Staat zur Erreichung bestimmter Ziele unter Druck zu setzen. So kann ein Lehrstellenboykott oder gar ein Investitionsstreik für das Gemeinwesen ungleich schlimmere Folgen haben als ein politischer Streik von einer Woche Dauer, der von 300 000 Beamten geführt wird. Man sollte sich hüten, die Handlungsfähigkeit des Staates nur in der einen, nicht aber auch in der anderen Richtung zu schüt-



ten. Es erscheint schwer vorstellbar, daß die Bundesrepublik ihren Ruf im Europarat (wo die Sozialcharta ausgehandelt wurde) und in der internationalen Öffentlichkeit noch weiter dadurch lädiert, daß sie gegen streikende Beamte disziplinarisch vorgeht. Was bislang als »Schönheitsfehler« noch hingenommen wurde, würde zum offenen Konflikt zwischen völkerrechtlichen Verpflichtungen und tatsächlicher Politik der Bundesregierung führen. Noch weniger Beachtung hat bislang die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Koalitionsfreiheit des Art. 11 der **Europäischen Menschenrechtskonvention** gefunden. In drei Urteilen aus den Jahren 1975 und 1976 hat dieser Gerichtshof die Auffassung vertreten, Gewerkschaften müßten nach der Konvention das Recht haben, für die Interessen ihrer Mitglieder »zu kämpfen«. Anders als das Bundesarbeitsgericht sieht er die Gewerkschaften nicht als Ordnungsfaktoren, sondern als ausschließliche Interessenvertretung. Daraus zieht der Gerichtshof selbst den Schluß, das Streikrecht sei eines der wichtigsten Mittel im Kampf für die eigenen Interessen, doch könne es im Einzelfall auch andere geben. Aus dem Gesamtzusammenhang der Entscheidungen wird deutlich, daß diese »anderen Mittel« eine ähnliche oder jedenfalls vergleichbare Effizienz wie das Streikrecht besitzen müssen. Bloße Anhörungsrechte wie sie in unseren Beamtengesetzen vorgesehen sind, reichen hierfür sicherlich nicht aus. Wichtig ist, daß **alle drei Entscheidungen sich ausdrücklich auf Beamtenorganisationen bezogen**, so daß man nicht etwa behaupten kann, für unsere Beamten gelte eine Sonderregelung. Noch wichtiger ist die Tatsache, daß die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte unmittelbare innerstaatliche Verbindlichkeit beanspruchen, so daß sich jedermann vor deutschen Gerichten auf sie berufen kann. Damit ist ein weiterer Grund gegeben,

die Streikfrage nicht für »ausgepaukt« im Sinne des herrschenden Streikverbots zu erklären. Man kann sich schwer vorstellen, daß die Bundesregierung im Ernstfall eine Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Kauf nehmen würde.

Lernziel Solidarität

Zum zweiten übersieht die pessimistische Prognose die Tatsache, daß die gerichtliche Regelung sozialer Auseinandersetzungen nicht den Regelfall dargestellt. **Ob der Arbeitgeber die Gerichte anruft, ja ob er überhaupt auch nur den Lohn für die Streikzeit einbehält, ist — pauschal gesprochen — eine Machtfrage.** In sehr vielen Fällen ziehen es Arbeitgeber vor, die Auseinandersetzungen nicht durch Anrufung der Gerichte noch mehr zu eskalieren und suchen deshalb einen »außerjuristischen« Kompromiß. Beispiele hierfür gibt es in großer Zahl. Am bekanntesten sind etwa die Septemberstreiks des Jahres 1969, an denen sich rund 300 000 Arbeitnehmer beteiligten. Nach herrschender Rechtsauffassung waren sie eindeutig rechtswidrig; dennoch hat kein einziger Arbeitgeber versucht, Streikteilnehmer zu kündigen, und in einer großen Zahl von Betrieben wurde sogar der Lohn während der Streikzeit fortbezahlt. Keine Disziplinarmaßnahmen wurden auch gegen jene Postbeamten ergriffen, die während der Arbeitsniederlegung im Frühjahr 1974 am Streik der Arbeiter und Angestellten teilnahmen. Voraussetzung war in beiden Fällen allerdings eine breite Solidarität innerhalb der Belegschaften und in der ganzen Gewerkschaftsbewegung. Diese Solidarität muß für den Arbeitgeber deutlich sein. **Wenn alle zusammenstehen, läßt sich auch unter den gegenwärtigen Bedingungen ein Erfolg erreichen. Es liegt an den Betroffenen selbst, ihre Interessen mit dem nötigen Nachdruck und der nötigen Geschlossenheit zu vertreten. Das Lernziel heißt Solidarität.**

Nur auf »ein« Streikziel orientieren

Zweimal — 1970 und 1974 — hat die GEW Hamburg erfolgreich eine Urabstimmung durchgeführt. Durch ihr geschlossenes Handeln hat sie damals deutlich gemacht, daß sie nicht gewillt ist, Besoldungsverschlechterungen ohne weiteres hinzunehmen. Wegen der Urabstimmung 1974, die nach Auffassung der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes Bestandteil von Arbeitskämpfmaßnahmen ist, kam es vor dem Verwaltungsgericht Hamburg zu einem Rechtsverfahren, das der Hamburger Senat angestrengt hatte. Am 19. April 1977 hat das Verwaltungsgericht Hamburg entschieden, daß es in der Sache selbst kein Urteil fällen wolle und daß die Kosten zwischen Antragstel-

ler (Senatsamt) und Antragsgegner (GEW) geteilt werden sollen. Dieses Urteil hält die Diskussion über das Streikrecht für Beamte nach wie vor offen. Es kann als ein Erfolg der GEW gewertet werden, denn nach der herrschenden Rechtsprechung war zu befürchten, daß eine Entscheidung zu Ungunsten der GEW gefällt wird.

Wenn die GEW Hamburg ihre Politik in der Ausbildung und der Besoldung der Lehrer konsequent fortsetzt, so muß sie — wie 1970 und 1974 — auch 1977 zum gewerkschaftlichen Mittel des Streiks greifen. Vorher müssen aber die in den Richtlinien der GEW für Arbeitskämpfe niedergelegten Grundsätze erfüllt sein. Dort