

Zwanzig Jahre lang hat Bonn ein wichtiges Problem des Beamtenrechts ausgeklammert

Dürfen Staatsdiener streiken!

Zu dem neuesten Gutachten der Gewerkschaft ÖTV / Von Theodor Eschenburg

Vor wenigen Tagen hat die Gewerkschaft ÖTV ein von ihr erbetenes Gutachten des Universitätsassistenten Dr. Wolfgang Däubler, das im Prinzip das Streikrecht der Beamten auf Grund der Koalitionsfreiheit bejaht, in Auszügen der Öffentlichkeit übergeben. Das Gutachten leitet das Recht des Beamten zu streiken aus dem Grundgesetz ab.

Das Streikrecht gelte — so meint Däubler — für alle Arten von Beschäftigten, also auch für Beamte. Dies aber steht in völligem Widerspruch zur herrschenden Meinung, die vom Bundesverfassungsgericht gestützt wird. Nach ihr ergibt sich das Streikverbot aus dem gegenseitigen Treueverhältnis von Staat und Beamten und wird als gewohnheitsrechtlicher, „hergebrachter Grundsatz“ im Sinne des Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz („Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln“) verstanden. Ein ausdrückliches Streikverbot besteht nicht, wenn man von der saarländischen Verfassung sowie dem rheinland-pfälzischen und dem bayerischen Beamtengesetz absieht.

Der Parlamentarische Rat hatte 1949 ein solches Streikverbot für Art. 9 Grundgesetz, in dem die Koalitionsfreiheit gewährleistet ist, sehr ernst-

Streikrecht der Gewerkschaften ist gewährleistet. Wer sich an einem gewerkschaftlichen, nicht tarifwidrigen Streik beteiligt, handelt nicht rechtswidrig“. Gegen diese Formulierung der Gewerkschaften bestanden bei der Mehrheit des zuständigen Ausschusses erhebliche Bedenken. Die Folge war, daß auf eine verfassungsrechtliche Regelung der Streikfreiheit überhaupt verzichtet wurde. Es war nicht so, daß der Parlamentarische Rat das Problem des Beamtenstreiks der Entwicklung in der Praxis überlassen wollte. Vielmehr hielt er einen politischen Streik und den öffentlicher Bediensteter für rechtlich unzulässig.

Der Regierungsentwurf des Bundesbeamtengesetzes von 1953 sah ein Streikverbot für Beamte vor. Hiergegen protestierte wegen Diskriminierung der Beamten der DGB, wobei er auf das Streikrecht der Beamten im Falle eines Notstandes der Demokratie hinwies. Der Passus über das Streikverbot wurde damals mit der Begründung gestrichen, die Unvereinbarkeit eines Beamtenstreiks „mit den Pflichten der Beamten sei rechtlich klar gegeben und in den Rechtsvorstellungen der Beamten wie der Staatsbürger festgelegt“. Die Streichung kann wohl letztlich auf Adenauer zurückgeführt werden, der damals mit Rücksicht auf seine Außen- und Rüstungspolitik einen Konflikt mit den Gewerkschaften vermeiden wollte. Zum zweitenmal wurde eine klare rechtliche Fixierung unterlassen.

So unrecht hatte der Ausschuss aber mit seiner Begründung nicht. So wird in den gewerkschaftlichen Richtlinien des DGB zur Beamtenpolitik von 1958 ein Beamtenstreik abgelehnt — angenommen im Falle eines Notstandes der Demokratie. Die Sozialdemokratische Partei, die vor 1933 sich für ein Streikrecht der Beamten eingesetzt hatte, erwähnt im Godesberger Programm von 1959 nur noch das Streikrecht für Arbeiter und Angestellte. Parteitagsgesetze auf Aufnahme des Beamtenstreikrechts in dieses Programm wurden gegen eine kleine Minderheit abgelehnt.

Die Wende setzte 1962 ein. Zwar scheuten damals Beamte der Bundesbahn und Bundespost einen regelrechten Streik, aber sie übten durch eine streikähnliche Aktion „Dienst nach Vorschrift“ einen Druck auf ihre Dienstherren aus, der dann auch zu einer Erhöhung ihrer Bezüge führte. Eine solche Aktion wiederholte die Post 1968. Der Flugsicherungsdienst ging mehrfach in gleicher Weise vor. Um für eine Verbesserung der Dienstbezüge zu demonstrieren, schlossen ferner hessische Lehrer vorzeitig den Unterricht, unterbrachen hessische Richter für eine halbe Stunde die Sitzung.

Mancherwärts haben Hochschulprofessoren, also Beamte auf Lebenszeit — teils um gegen Studenten, teils um gegen die Regierung zu demonstrieren — die Arbeit für kurze Zeit niedergelegt. Mit Streiks haben auch Assistenten, die Widerstandsbeamte sind, gedroht und in einigen Fällen ihre Drohung auch durchgeführt. Damit war in der Praxis ein Einbruch in das uneingeschränkte

Streikverbot für Beamte erfolgt, zumal die ständigen übergeordneten Behörden auf disziplinarrechtliche Maßnahmen verzichtet haben.

Die Aktion „Dienst nach Vorschrift“, die andererseits geduldet war, hat dann wohl eine Beamtengewerkschaften veranlaßt, die Frage des Streikverbots zu erörtern und ihre verfassungsrechtliche Überprüfung zu verlangen. Die Gewerkschaft Erziehung und Unterricht im DGB forderte 1968 das Streikrecht nur für Lehrer nicht für alle Beamten. Die Gewerkschaft Polizei hat vor kurzem eine Urabstimmung über einen Streikplan in Diensträumen veranstaltet aber die Durchführung zurückgestellt, bis das von ihr angeforderte Rechtsgutachten vorliegt.

Der siebente Beamtentag des DGB ging sehr viel systematischer vor; er forderte eine Aufspaltung des Beamtenrechts in ein Statusrecht, das die eigentlichen dienstrechtlichen Verhältnisse regelt, und ein Folgerecht, das die mit der Besoldung zusammenhängenden Fragen betrifft. Diese sollen nicht mehr durch Gesetz, sondern in Tarifverträgen festgelegt werden, so wie sie jetzt schon für Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes bestehen. Dementsprechend sollen dann auch die Beamten die Möglichkeit haben, ihre Ansprüche durch Streik zu erkämpfen.

Gleich nach der Veröffentlichung des Gutachtens der Gewerkschaft ÖTV hat der baden-württembergische Innenminister Krause (SPD) in einer Versammlung der Vermessungsbeamten vorsichtig den Zweifel angemeldet, ob das geltende Recht einen Beamtenstreik ausschließt.

Das Gutachten begrenzt Grad und Umfang des Beamtenstreikrechts nach den einzelnen Sparten, es unterscheidet beispielsweise zwischen Polizeibeamten, Richtern, Lehrern und Ärzten. Die Frage ist, ob und inwieweit diese Begrenzung und Unterscheidung rechtlich und in der Praxis möglich ist. Das Streikrecht der Beamten ist im Gutachten ausdrücklich auf Auseinandersetzungen über den Tarifvertrag beschränkt.

Hingegen hatten Lehrer- und Postgewerkschaft in ihre Streikdrohung Forderungen eingeschlossen, die Schul- und Polizeiorganisationen betrafen. Für solche Forderungen aber sind Regierung und Parlament zuständig. Denn das wäre ein politischer Streik, der sich nicht gegen den Arbeitgeber, sondern gegen Staatsorgane, nämlich in erster Linie gegen die gesetzgebenden Körperschaften richtete. Die Zulässigkeit eines politischen Streiks, auch wenn er von Organisationen ausgeht, deren Mitglieder nicht im öffentlichen Dienst stehen, ist stark umstritten. Immerhin besteht ein großer Unterschied zwischen einem politischen Streik privat Beschäftigter oder öffentlich Bediensteter. Ob und inwieweit ein Streik aus tarifvertraglichem Anlaß sich von politischem Streik klar abgrenzen ließe, hat sich schon bisher als sehr problematisch erwiesen.

Sicherlich werden die Thesen dieses Gutachtens und je nach dem Ergebnis anderer in Kürze noch zu erwartender Gutachten auf starken Wider-



F.

Wahrung

erwogen. Man wollte das Streikrecht bei wirtschaftlichen und sozialen Auseinandersetzungen ausdrücklich anerkennen, aber politische Streiks „zur Bekämpfung bestehender Rechtsordnungen“ sowie Streiks von Beamten und Angehörigen des Öffentlichen Dienstes verbieten. Jetzt konnte damals bei der Fülle der auftretenden Probleme eine kurze Formulierung nicht gefunden werden, die eine Streikfreiheitsgarantie — beschränkt auf tarifvertragliche Auseinandersetzungen — mit dem Verbot von Streiks in die Staatsgewalt miteinander verband.

Die Gewerkschaften hatten vorgeschlagen, die Klausel folgendermaßen zu fassen: „Das

Freitag, den 1. Mai 1970

stand auch in Beamtenkreisen stoßen. Diese Wandlung in die entgegengesetzte Auffassung gegenüber der vor einigen Jahren fast einhellig vertretenen ist auch eine Folge der Revolutionierung politischer Vorstellungen über Staat und Demokratie.

Hier ist ein Problem aufgerollt worden, das nicht mehr zur Ruhe kommen wird. Sollte sich die Auffassung vom Streikrecht der Beamten durchsetzen, worüber der Bundesgesetzgeber, gegebenenfalls im Konfliktfall letztlich das Bundesverfassungsgericht zu entscheiden hat, so wird das noch kaum überschaubare, beamtenrechtliche Folgen haben.

Mit der isolierten Anerkennung des Streikrechts der Beamten und ihrer Einbeziehung in die Tarifautonomie ist es nicht getan. Das Streikverbot, das bisher als geltendes Recht erschien, ist ein Kernstück des deutschen Beamtenrechtssystems schlechthin. Fällt dieses Kernstück weg, so wird sich auch das System grundlegend ändern müssen.

Das ist auch das Ziel der Gewerkschaft ÖTV. Sie will ein einheitliches Dienstrecht für Beamte, Angestellte und Arbeiter schaffen. Da sie wohl kaum daran denken wird, die Arbeiter und Angestellten hinsichtlich der lebenslänglichen Einstellung den Beamten gleichzustellen, visiert sie vermutlich eher die umgekehrte Regelung an. Aber wenn man von diesem Ziel absieht, würde in der Tat ein Streikrecht der Beamten deren Einstellung auf Lebenszeit nicht mehr rechtfertigen.