

Streikrecht für Beamte

Der Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV hat vor Jahresfrist den Entschluß gefaßt, das Streikrecht im öffentlichen Dienst einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung unterziehen zu lassen. In seinem Auftrag hat ein Wissenschaftler der Universität Tübingen, Dr. Wolfgang Däubler, umfangreiche Untersuchungen vorgenommen, die in einer Pressekonferenz am 20. April der Öffentlichkeit vorgelegt worden sind. Der Vorsitzende der ÖTV, Heinz Kluncker, hat bei dieser Gelegenheit die Thesen des Gutachtens analysiert. Er erklärte:

„Die Gewerkschaft ÖTV bemüht sich seit Jahren um die Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Eine umfassende Modernisierung des öffentlichen Dienstes muß die veralteten hierarchischen Strukturen beseitigen, an ihre Stelle demokratische Teilhabe und Verantwortung setzen sowie sicherstellen, daß alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes an der Gestaltung ihrer Rechts- und Dienstverhältnisse gleichberechtigt beteiligt werden. Wir gehen davon aus, daß eine solche Modernisierung sich nicht darauf beschränken darf, lediglich neue Verwaltungstechniken, wie beispielsweise die EDV, einzuführen, die Zuständigkeiten der Verwaltung regional neu zu gliedern oder neue Verwaltungsgebäude zu errichten.

Die Gewerkschaft ÖTV verlangt eine qualitätsorientierte Modernisierung. Diese muß so geplant und gesteuert werden, daß es zu einer optimalen Synthese zwischen dem ständig wachsenden Anspruch der Allgemeinheit nach mehr und nach besseren Dienstleistungen und den berechtigten Ansprüchen nach besseren beruflichen und sozialen Regelungen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes kommt.

Voraussetzung dafür ist eine Reform des Arbeits- und Dienstrechts der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Ziel der Gewerkschaft ÖTV ist die Schaffung eines einheitlichen Dienstrechts für alle Beschäftigten. Die Dreiteilung in Arbeiter, Angestellte und Beamte muß überwunden werden. Dieses Ziel ist sicher nur schrittweise zu erreichen. Am Ende dieses Weges muß ein „neuer Typ“ des Beschäftigten im öffentlichen Dienst stehen, dessen rechtlicher und sozialer Status besser ist als der aller derzeitigen Beschäftigtengruppen.

Natürlich gibt es in der Bundesrepublik einflußreiche Kräfte, die ein Interesse daran haben, daß die Beschäftigten des öffentlichen Dien-

stes rechtlich und tatsächlich unterschiedlich behandelt werden: nämlich als Arbeiter, als Angestellte oder als Beamte. Dieses Interesse ist aber nicht das Interesse der betroffenen Beschäftigten. Von den Verteidigern der Dreiteilung in Arbeiter, Angestellte und Beamte wird oft behauptet, wer die bestehenden Formen des Dienstrechts antaste, stelle die großen Leistungen auch der Beamten beim staatlichen und gesellschaftlichen Aufbau der Bundesrepublik in Frage. Aber das Gegenteil ist der Fall. Gerade wer die Leistungen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wirklich würdigt, muß dafür sorgen, daß die willkürliche Trennung zwischen den Beschäftigtengruppen verschwindet und die Beamten aus der unwürdigen Rolle des Bittstellers in allen Fragen ihrer Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen befreit werden. Die Gewerkschaft ÖTV hat bereits eine Reihe von konkreten Schritten in Richtung auf das einheitliche Dienstrecht für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes unternommen. Dazu gehören insbesondere die Einführung eines neuen Lohnsystems — das wir als Monatslohn bezeichnen — für die Arbeiter, über das bereits erfolgversprechend verhandelt wird, ferner die Schaffung neuer Manteltarifverträge für die Angestellten und die Arbeiter, für die die Forderungen der ÖTV bereits auf dem Tisch liegen, und schließlich der Vorschlag, das Beamtenverhältnis zunächst in ein gesetzlich geregeltes Statusverhältnis und ein der tariflichen Regelung zugängliches Folgerecht aufzuteilen. Dieser Vorschlag wird vom Deutschen Gewerkschaftsbund und seinen Gewerkschaften, die Beamte organisieren, gemeinsam vertreten. Zum Folgerecht gehören insbesondere die Besoldung, der Urlaub, die Reise- und Umzugskosten und andere Einkommensregelungen.

Im Rahmen dieser Bemühungen hat

der geschäftsführende Hauptvorstand der ÖTV auch das Streikrecht im öffentlichen Dienst erörtert. In seinem Auftrag hat Herr Dr. Däubler, Tübingen, eine umfangreiche rechtswissenschaftliche Untersuchung dieses Fragenkreises vorgenommen. Die Gewerkschaft ÖTV ist bei der Auftragsvergabe davon ausgegangen, daß die Lebensverhältnisse aller Beschäftigten des öffentlichen Dienstes nur dann entscheidend verbessert werden können, wenn alle Beschäftigtengruppen das volle Koalitionsrecht haben. Dieses volle Koalitionsrecht schließt das Verhandlungs- und Streikrecht ein. Während diese Rechte für die Arbeiter und Angestellten auch des öffentlichen Dienstes unbestritten sind, wird das Verhandlungs- und Streikrecht für die Beamten allgemein bis heute verneint. Es war deshalb im besonderen zu untersuchen, ob die Verneinung dieser Rechte für die Beamten rechtlich begründet ist.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung liegen jetzt in Form eines Rechtsgutachtens vor. Sie werden in den zuständigen Gremien der Gewerkschaft ÖTV geprüft und diskutiert. Wir hoffen, daß sich darüber hinaus nicht nur alle betroffenen Mitglieder der Gewerkschaft ÖTV, sondern alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes und eine kritische Öffentlichkeit intensiv mit den Thesen des Gutachtens beschäftigen werden.

Ohne den Diskussionen in den zuständigen Gremien der Gewerkschaft ÖTV vorgreifen zu wollen, darf ich zu den Ergebnissen des Gutachtens jetzt schon folgendes sagen:

Das Gutachten kommt zu dem Schluß, daß das volle Koalitionsrecht sowohl der Arbeiter und Angestellten als auch der Beamten im öffentlichen Dienst uneingeschränkt zu bejahen ist. Dazu gehört auch das Streikrecht. Dieses Ergebnis deckt sich mit der von der Gewerkschaft ÖTV seit einigen Jahren vertretenen Rechtsauffassung.

Die im Artikel 9 Abs. 3 GG garantierte Koalitionsfreiheit umfaßt auch das Streikrecht. Seiner eindeutigen Formulierung nach gilt Artikel 9 Abs. 3 GG für alle Arten von Beschäftigten, also auch für Beamte. Dies wird unterstrichen durch Artikel 11 der

Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 6 Ziffer 4 der Europäischen Sozialcharta. Sie garantieren das Recht zur Arbeitsniederlegung für den gesamten öffentlichen Dienst. Durch die Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention und durch die Zustimmung zur Europäischen Sozialcharta hat die Bundesrepublik etwaige in Landesbeamtenengesetzen enthaltene Streikverbote aufgehoben. Auch die in Artikel 33 Abs. 4 GG

recht eine mehr oder weniger akademische Sache bliebe. In der Praxis würde der Streik bis zur Unwirksamkeit eingeschränkt, und zwar auch für die Arbeiter und Angestellten, für die derartige Einschränkungen bisher nicht zur Debatte standen und auch künftig nicht zur Debatte stehen werden.

Natürlich wissen auch wir, daß die Ausübung des Streikrechts Grenzen hat. Die Gewerkschaft ÖTV hat in ihrer Satzung und mit Rücksicht auf



verankerte Treuepflicht schließt das Streikrecht nicht aus. Nach heutiger Auffassung gehört zur Treuepflicht keine irrationale personale Bindung des Beamten an den Dienstherrn. Ganz abgesehen davon aber tastet ein Streikverbot die Koalitionsfreiheit in ihrem Wesensgehalt an und ist schon deshalb unzulässig. Unabhängig von allen rechtlichen Argumenten können und werden die Gewerkschaften einer Beschränkung des Streikrechts auf bestimmte Beschäftigtengruppen aus grundsätzlichen Erwägungen niemals zustimmen. Der Streik ist zu allen Zeiten ein legitimes, wenn auch das äußerste Mittel zur Durchsetzung der berechtigten Interessen der Arbeitnehmer gewesen. Unter den gegebenen historischen und gegenwärtigen Voraussetzungen ist die Emanzipation der Arbeitnehmer ohne den Streik nicht vorstellbar. An dieser grundsätzlichen Einschätzung des Streiks durch die Gewerkschaften können weder positive noch negative Rechtsvorschriften etwas ändern. Und nun kommt nach unserer Meinung ein kritischer Punkt des Gutachtens, den ich aber auch erwähnen muß. Das Gutachten kommt nämlich in den übrigen Teilen seines § 28 zu einer, wie es heißt, „differenzierenden Lösung“, die an die Stelle der „prinzipiellen Bejahung des Streiks der Arbeitnehmer und der ebenso prinzipiellen Ablehnung des Beamtenstreiks“ treten soll. Einer solchen These, die der Verfasser in einer Reihe unserer Meinungen nach rechtspositivistischen Beispielen zu erläutern sucht, kann die Gewerkschaft ÖTV nicht folgen. Zustimmung zu dieser These würde nämlich bedeuten, daß das Streik-

In einer Pressekonferenz am 20. April 1970 hat die ÖTV ein wissenschaftliches Gutachten zum Streikrecht für Beamte der Öffentlichkeit übergeben.

die Interessen der Allgemeinheit festgelegt, daß Feuerwehrbedienstete, Polizisten und Soldaten nicht in Arbeitskämpfe einbezogen werden. Und sie hat ebenso wie der Deutsche Gewerkschaftsbund in ihren Richtlinien zur Durchführung von Arbeitskämpfen auch eine Regelung für Notdienste getroffen. Das alles aber sind freiwillige und aus der eigenen Verantwortung heraus getroffene Regelungen. Staatlichen Zwang, der in jedem Fall eine Beschränkung eines elementaren Rechts der Arbeitnehmer bedeuten würde, lehnen wir ab. Es ist übrigens ohnehin eine Illusion zu glauben, das Funktionieren einer Verwaltung oder eines Betriebes könne durch Zwang gewährleistet werden. Die heutige industrielle Gesellschaft — und der öffentliche Dienst ist ein Teil dieser Gesellschaft — ist derart kompliziert, daß ihr Funktionieren nur durch freiwillige Kooperation ermöglicht wird. Das haben übrigens die verschiedenen Aktionen des „Dienstes nach Vorschrift“ bewiesen. Nach unserer Meinung setzt eine wirksame Interessenvertretung für die Beamten die Möglichkeit des Abschlusses von kündbaren kollektiven Regelungen zwischen öffentlichen Arbeitgebern und Gewerkschaften voraus. Darum mißt die Gewerkschaft ÖTV einem Teil des Gutachtens, der in den Auszügen unserer Broschüre berücksichtigt werden konnte, eine besonders aktuelle Bedeutung zu, und zwar der Frage, ob es rechtlich zulässig ist,

daß den Beamten wirksame Verhandlungsrechte und der Abschluß von Kollektivverträgen nach wie vor verwehrt werden. Die Schlüsse, zu denen das Gutachten in dieser Frage kommt, entsprechen den Auffassungen der ÖTV:

Die in Artikel 9 Abs. 3 GG garantierte Koalitionsfreiheit umfaßt auch die Tarifautonomie. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, daß den Gewerkschaften die Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen mittels Tarifverträgen von der Verfassung zugewiesen ist. Dem stehen die Bestimmungen der Beamtenengesetze nicht entgegen. Auch der Einwand, daß zum Beispiel § 183 des Bundesbeamtengesetzes untersagt, vertraglich eine bessere Besoldung zu vereinbaren als die im Besoldungsrecht festgelegte, ist unerheblich. Wenn diese Bestimmung verfassungskonform ausgelegt wird, kann sie kollektive Regelungen nicht verhindern. Das Besoldungsrecht könnte durch Tarifverträge für die Beamten geregelt werden. Nach Auffassung des Gutachters handelt es sich bei den Beamten- und Besoldungsgesetzen um Mindestbedingungen, die solange zu beachten sind, als keine tarifvertraglichen Regelungen bestehen. Wenn Beamtenengesetze eine abschließende Regelung der Dienstbedingungen vorsehen, widersprechen sie der in Artikel 9 Abs. 3 GG garantierten Koalitionsfreiheit.

Dies bedeutet, daß der Vorschlag des DGB und der ÖTV, das Beamtenverhältnis zunächst in Status- und Folgerecht aufzuteilen, schon rasch nach geltendem Recht realisierbar ist. Damit wäre eine wichtige Zwischentappe auf dem Weg zu voller Verhandlungsrechten für die Beamten erreicht.

Die Durchsetzung des Rechts, die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen der Beamten in Kollektivverträgen zu regeln, ist nach Ansicht der Gewerkschaft ÖTV von zentraler gesellschaftspolitischer Bedeutung. Die rechtliche Unhaltbarkeit des gegenwärtigen Zustands deutlich gemacht zu haben, ist das eigentliche Verdienst dieses Gutachtens.

Nun gestatten Sie mir zum Abschluß noch eine persönliche Bemerkung. Wir leben in einer Zeit, wenn schon nicht der Reformen, so doch der Reformversprechungen. Die Forderung der ÖTV, den Beamten endlich zu zugestehen, worauf sie längst Anspruch haben, nämlich auf Verhandlungsrechte und auf das Streikrecht ist eine gute Möglichkeit, Reformen zu beweisen. Die öffentlichen Arbeitgeber würde das nichts weitere als guten Willen.“

Eine Broschüre mit den Auszügen aus dem Gutachten kann beim Hauptvorstand angefordert werden. Das Gesamtgutachten wird in etwa vier Wochen im Buchhandel erscheinen.