

b:e

Rezensionen

Dürfen Lehrer streiken

Wolfgang Däubler, *Der Streik im öffentlichen Dienst*. Juristische Studien, herausgegeben von Mitgliedern des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Universität Tübingen, Band 17, Tübingen (J. C. B. Mohr [Paul Siebeck] Verlag) 1970, 306 Seiten, DM 36,50

Lehrer sind — in der Regel — Beamte. Dieser Status bezeichnet traditionell lediglich eine spezifische Sicherung des Lehrers bezüglich seines Lebensunterhalts; mit seiner beruflichen Tätigkeit in der Schule scheint unmittelbar kein sachlicher Zusammenhang zu bestehen. Angesichts der Veränderungen unserer Gesellschaft und unseres Bildungswesens entsteht heute ein immer stärkerer Gegensatz zwischen traditionellen Grundsätzen des Beamtentums einerseits, sich wandelnder Gesellschaft und Schule andererseits. Dieser Gegensatz bleibt nicht ohne Folgen auf die Entwicklung der Schule und der Tätigkeit des Lehrers in der Schule.

„Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln“ — dieser Satz des Art. 33 (5) Grundgesetz wird in den Beamtengesetzen so interpretiert, daß das seit dem Hohenstaufenkaiser Friedrich II. entwickelte gegenseitige Verhältnis von besonderem Treueverhältnis und lebenslanger umfassender Alimentation unangefochten weiter fortgeführt wird.

So finden wir etwa die stets wiederkehrenden Formulierungen, der Beamte habe „sich mit voller Hingabe seinem Beruf zu widmen“; er habe „bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Gesamtheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergeben“; sein Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes müsse „der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die sein Beruf erfordert“; er sei „verpflichtet, die von seinen Vorgesetzten erlassenen Anordnungen auszuführen“.

„Innerhalb unserer Gesellschaft bildet das Beamtentum einen quasi autonomen Bereich mit seinen Laufbahnvorschriften, Gehaltsordnungen, Beihilfe- und Reisekostenregelungen, Heimstättenwerk, Einkaufszentren, Wohnbereichen, Kantinen, seinen Diszi-

plinaranordnungen ohne klare Disziplinar-tatbestände, Bewerbungs- und Versetzungs-ritualien. Die Demokratisierung hat zwar zur Einrichtung von Personalräten geführt, doch blieb der hierarchische Kern, das auf dem Weisungsrecht beruhende Über- und Unterordnungsverhältnis unangetastet. Der Beamte ist — welche persönliche Souveränität er auch immer in seine Position einbringen mag — Funktionär.

Hier liegt ein alter Widerspruch, den Hellmut Becker bereits in seinen Ausführungen zur „verwalteten Schule“ 1954 eingehend beschrieben hat: der Widerspruch zwischen der notwendigen Freiheit von Bildung und der Bindung des Lehrers als Beamten. Die heute noch gesteigerten Komplikationen werden deutlich im Gutachten der Bildungskommission (Harnischfeger/Heimann) zu Rechtsfragen der Gesamtschule (Klett 1970, S. 48 ff.). Über die Problematik der Beschäftigung von Studienräten im Grundschulbereich und von Lehrern im Oberschulbereich hinaus wirkt auch ein Mitbestimmungsrecht der Lehrer bei der Einsetzung von Rektoren oder Direktoren oder eine befristete Wahl der Leiter durch die Kollegien Fragen auf, die ohne eine Änderung des Beamtenrechts nicht adäquat zu lösen sind. Insofern ist gerade für den Lehrer ein Überprüfung des Beamtenrechts von wesentlichem Interesse.

Das Streikrecht ist so ungefähr das letzte, was mit dem Beamtenrecht vereinbar zu sein scheint; die Frage, ob ein Beamter streiken dürfe, muß also zugleich eine Infragestellung von Beamtengrundsätzen auslösen. Der Tübinger Dozent Däubler tut dies auf Grund eines Forschungsauftrages der ÖTV gründlich und kommt zur Bejahung des Streikrechts.

Zunächst schließt er sich der heute weit überwiegenden Meinung an, daß das Streikrecht ein Teil der sogenannten Koalitionsfreiheit des Artikel 9 (3) Grundgesetz und dort mit garantierter Tarifautonomie sei; diese Tarifautonomie und das mit ihr verbundene Streikrecht gelte für alle Arten von Beschäftigten (S. 68). Die weitere Prüfung betrifft dann die Frage, ob die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“, die in Art 33 (5) garantiert werden, dieses allgemeine Streikrecht für Beamte einschränkt.

Hier kann nun nicht die gesamte, sehr eingehende Auseinandersetzung Däublers mit den herrschenden Auffassungen über das Verhältnis der Beamtengrundsätze referiert werden; entscheidend sind zwei Positionen Däublers. Die eine: Grundrechte, also auch das Streikrecht, gelten auch für Personen in „besonderen Gewaltverhältnissen“, wie es das Beamtenverhältnis ist (S. 99); ein freiwilliger Verzicht auf diese Grundrechte durch Eintritt in das Beamtenverhältnis sei nicht anzunehmen (S. 100). Die andere: die „hergebrachten Grundsätze“ dürfen nicht isoliert, sondern müssen „im Lichte derjenigen Grundrechte interpretiert werden, deren freiheitlicher Gehalt das Hergebrachte zu modifizieren vermag“ (S. 104).

Zunächst bestreitet Däubler überhaupt, daß es ein „hergebrachtes“ Streikverbot für Beamte gebe (S. 107). Wesentlich sind dann die Ausführungen zur Treupflicht des Beamten und zum achtungswürdigen Verhalten des Beamten

in der Öffentlichkeit — aus beiden Verpflichtungen wird allgemein ein Streikverbot hergeleitet, ohne daß zugleich diese beiden Verpflichtungen an den heutigen gesellschaftlichen Verhältnissen gemessen werden. Wenn ich zu Beginn von dem wachsenden Gegensatz von Beamtengrundsätzen zur Gesellschaft sprach, so sind die Ausführungen Däublers eine anschauliche Begründung dazu. Offensichtlich gehen nämlich die Verfechter eines Streikverbots von einer besonders gesteigerten Treupflicht des Beamten aus, die sich qualitativ von der Treupflicht anderer Arbeitnehmer unterscheidet. Nun hatte die Beamtentreupflicht ihren Ursprung sicher in der Vasallentreue, einer personalen Bindung, die, in ihrem Kern irrational, Gehorsam, Hingabe und Opfermut forderte. Diese personale Bindung ist noch sichtbar in den Treueiden auf den Kaiser oder auf den „Führer“. Mit Recht stellt aber Däubler die Frage, ob für eine derartige Bindung in einer Demokratie noch Raum sei. Wer ist die Bezugsperson einer solchen personalen Bindung in unserer Demokratie (S. 116)?

Kann gesetzlich eine Gesinnung von einem Beamten gefordert werden, wenn grundsätzlich Gedankenfreiheit besteht (S. 117)? Wie verträglich ist diese behauptete Hingabe mit der auch den Beamten zustehenden gerichtlichen Durchsetzbarkeit von Ansprüchen gegen den Dienstherrn, mit der Begrenzung der Hingabe auf bestimmte Dienststunden, mit der Zulässigkeit von Nebentätigkeiten (S. 119)?

Die in den gesetzlichen Formulierungen immer wieder übernommene „volle Hingabe“ unterscheidet sich heute in nichts mehr von der Treupflicht anderer Arbeitnehmer; sie besteht in der Pflicht, die Belange des Dienstherrn zu fördern. Wenn sich aber die Treupflicht anderer Arbeitnehmer mit deren Streikrecht vereinigen läßt, kann für Beamte nichts anderes gelten (S. 119).

Eine ähnliche Reduzierung einer ethischen Forderung auf nüchterne Verhaltensformen muß sich der Grundsatz achtungswürdigen Verhaltens des Beamten in der Öffentlichkeit gefallen lassen. Mit Recht macht Däubler darauf aufmerksam, daß, wenn das Streikrecht gegen diesen Grundsatz verstieße, dann dieser Auffassung die Vorstellung von Beamten als einem Teil der auf Würde und Autorität bedachten Obrigkeit zugrunde liegen würde, der der Bürger besonderen Respekt entgegenzubringen hat. Gleichzeitig wird der Streik als etwas moralisch Zweifelhafte, wenn nicht gar Verwerfliche angesehen, das das „soziale Ansehen der Beteiligten mindert“ (S. 133). Es erscheint selbstverständlich, daß die Gegenmeinungen mit dem heutigen Bewußtseinsstand nicht mehr vereinbar sind.

Nähert Däubler in dieser Weise Grundsätze des Beamtentums der heutigen Gesellschaftssituation und den allgemeinen Arbeitsgrundsätzen an, so legt er zugleich dar, in welchem Umfang Rechte und Pflichten der übrigen Arbeitnehmer denen der Beamten angenähert worden sind. In der Tat bestehen nur noch unerhebliche Unterschiede etwa in der Ausübung hoheitlicher Befugnisse, der Weisungsgebundenheit, der Treupflicht, der Bezahlung; in den Kündigungsschutzbestimmungen, der

Alters- und Hinterbliebenenversorgung. Unter diesen Umständen wäre es eine Diskriminierung der Beamten, würden ihnen unter Berufung auf „hergebrachte Grundsätze“ Grundrechte vorenthalten, die den Arbeitern und Angestellten unter sonst nahezu gleichen Bedingungen zustehen (S. 211 ff.).

Wenn Däubler folgerichtig zu dem Ergebnis kommt, daß auch den Beamten erlaubt ist zu streiken, so sieht er doch zugleich die Grenzen dieses Streikrechts, die sich daraus ergeben, daß der Ausstand von Beamten stets einen zeitweiligen Ausfall öffentlicher Funktionen auslöst. Dieser Ausfall hat unterschiedliche Folgen, je nachdem, ob etwa Ärzte oder Museumsbeamte streiken. Däubler kommt daher zu einer „differenzierenden Lösung“ für die einzelnen Berufsgruppen. Hier interessiert vor allem der Streik von Lehrern (S. 234 f.).

Lehrerstreik führt zu einer Beeinträchtigung des Grundrechts von Schülern auf Bildung; die Frage ist, wann diese Beeinträchtigung „wesentlich“ ist. Mit einem Schuß Ironie weist Däubler darauf hin, daß die Kultusminister mit der Einschränkung des Rechts auf Bildung sonst nicht zimperlich umgehen; bei der Umstellung des Schuljahresbeginns 1966 verzichteten sie z. B. ohne weiteres auf sechs Monate Unterricht und sahen in dieser Verringerung offenbar keinen unzumutbaren Eingriff in das Recht auf Bildung. Ein Streik mit der Normaldauer von einer Woche dürfte jedenfalls verantwortlich sein. Im übrigen könnten anstehende Prüfungen im Rahmen eines Notdienstes abgewickelt werden.

Eine andere Beschränkung des Streikrechts sieht Däubler darin, daß durch Art. 9 (3) nur Streiks zum Abschluß von Tarifverträgen bzw. um entsprechende Änderungen der Beamtenvorschriften gedeckt seien (S. 231). Nun sind zwar Arbeitskämpfe zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern häufig auf den Abschluß von Tarifverträgen gerichtet — Däubler schlägt deshalb auch Tarifverträge für Beamte vor (S. 143 ff.) — Art. 9 (3) handelt aber allgemein von der „Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“.

Zu den Arbeitsbedingungen eines Lehrers würde m. E. auch etwa die Klassenfrequenz an der Schule, die Ausstattung der Räume u. ä. gehören.

Unterstützen etwa Lehrer die finanziellen Forderungen ihres Ministers im Kabinett oder im Landtag durch einen Streik, so läßt sich schwer eine Grenze finden, wo die Durchsetzung besserer Arbeitsbedingungen aufhört und eine politische Demonstration anfängt. Es kann auch nicht mehr ohne weiteres behauptet werden, das Recht auf Bildung oder die Ableistung der Schulpflicht würden durch einen Streik eingeschränkt, wenn dieser Streik auf ein dem Recht auf Bildung nicht angemessene Schule hinweisen und der Schulpflicht überhaupt wieder eine erstrebenswerte Schule eröffnen soll.

Man möchte der Untersuchung Däublers wünschen, daß sie eine Diskussion über den Beamtentstand in unserer Gesellschaft im allgemeinen und über die Position des beamteten Lehrers in unserer Schule anregt. Beamtentstreiks sind jedenfalls nicht mehr ohne

weiteres mit Disziplinarmaßnahmen zu erledigen, auch wenn einzelne Beamtenverbände sich in insularem Verständnis ihrer Position weiterhin vom Streik distanzieren.

JPV

Abweichendes Verhalten und die Position des Außenseiters in der Schule

Joachim Witzel, *Der Außenseiter im Sozialisationsprozeß der Schule. Eine jugendkriminologische Studie.* (Ferdinand Enke Verlag) Stuttgart 1969

Wir haben uns im allgemeinen daran gewöhnt, die Schule als eine Einrichtung zu betrachten, in der Kinder und Jugendliche Kenntnisse und Fertigkeiten erwerben, normative Orientierungen und Verhaltensstandards übernehmen (oder doch übernehmen sollten), die im Leben der Erwachsenen für nützlich oder wertvoll gehalten werden.

Die Gedanken, die sich Erziehungswissenschaftler, Psychologen und Soziologen über den schulischen Sozialisationsprozeß machen, richten sich meist auf die vielfältigen Bedingungen, die erfüllt sein müssen, wenn dieser Sozialisationsprozeß zu dem gewünschten Erfolg führen soll.

Nur selten ist man bisher jedoch systematisch der Frage nachgegangen, ob nicht die Schule neben erwünschten Ergebnissen zugleich — gleichsam als negative Nebenwirkung — bei einigen ihrer Schüler Formen abweichenden Verhaltens hervorbringt, stützt oder verstärkt.

Welche Aspekte des schulischen Interaktionssystems führen dazu, daß — zumindest bei einigen Schülern — abweichendes Verhalten eine Folge der Sozialisation in der Schule ist? Witzel ist dieser Frage für eine spezifische Form abweichenden Verhaltens nachgegangen. Er will untersuchen, wie im Rahmen des Sozialisationsprozesses in der Schule Einstellungsstrukturen bei Kindern und Jugendlichen entstehen, die zu delinquentem Verhalten führen können. Abweichendes Verhalten, das auf körperlicher oder seelischer Krankheit beruht, schließt er auf Grund seines vorwiegend kriminologischen Interesses aus seinen Überlegungen grundsätzlich aus. Er beschränkt sich auf die Beschäftigung mit dem „abweichenden Sozialverhalten“ bei „psychisch gesunden Menschen“ (S. 1).

Eine solche Trennung zwischen dem „psychisch gesunden“, „normalen“ Delinquenten und dem psychisch auffälligen Kranken ist jedoch künstlich und willkürlich und widerspricht einer Reihe von Ergebnissen, die gerade Untersuchungen an delinquenten Jugendlichen erbracht haben.

So zeigten z. B. Sheldon und Eleanor Glueck, die Witzel selbst wiederholt zitiert (allerdings nicht mit ihrer in diesem Zusammenhang besonders wichtigen Arbeit „Family Environment and Delinquency“, New York/

London 1962), in welchem großen Ausmaß die von ihnen untersuchten delinquenten Jungen psychische Auffälligkeiten und Störungen aufwiesen.

Indem Witzel den „psychisch gesunden“ Delinquenten von dem psychisch kranken trennt und isoliert betrachtet, läuft er jedoch — wie sich noch zeigen wird — Gefahr, die individuelle Pathologie des Delinquenten und deren Ursachen in Sozialisationsprozessen außerhalb der Schule in seine soziologische Analyse nicht mit aufzunehmen. Es gelingt ihm nicht, soziale und psychische Variablen zu integrieren.

Diese Tendenz zum „Soziologismus“, d. h. zur Entwicklung einer „rein“ soziologischen Theorie, zeigt sich z. B. bei einem (in sich problematischen) Argument, das er für das Heranziehen soziometrischer Forschungsergebnisse im Rahmen seiner kriminologischen Untersuchung bringt: „Die Bedeutung der Soziometrie für die kriminologische Forschung ergibt sich schon allein deshalb, weil

die soziometrisch vermittelten Daten in sehr reiner Form >sozial< sind, d. h. sie geben Auskunft über die Beziehungen der Mitglieder einer Gruppe untereinander.“ (S. 34). Die Konsequenzen der Neigung zu einer „reinen“ soziologischen Theorie werden dann bei der zentralen Hypothese der Arbeit deutlich.

Die zentrale Hypothese soll einen Zusammenhang zwischen dem speziellen Gegenstand der Untersuchung: der Position des Außenseiters im Sozialisationsprozeß der Schule und der Frage nach der „Entwicklung der Einstellungsstrukturen, die zu abweichendem Verhalten disponieren“, herstellen. Sie besteht aus folgenden Annahmen (S. 62 ff. 18, 30):

- Die Position des Außenseiters in der Schulklasse ist „durch mangelnde Interaktionen auf der Grundlage gemeinsamer, von den jeweiligen Partnern akzeptierten Normen charakterisiert.“
- Daraus folgt, daß der Außenseiter aus dem „Kommunikationssystem, das sich aus den gemeinsamen Normen ergibt“, ausgeschlossen und deshalb nicht „mit der in der Interaktion aktualisierten Gruppennorm, die das gesamte Gruppenverhalten und über dieses das Individualverhalten beeinflusst“, ständig konfrontiert ist.
- Infolgedessen werden die relevanten Normen nicht „durch Kommunikation ständig eingeübt“.
- Erst „eingeübte“ Normen aber, die „in der Einstellungsstruktur verfestigt“ sind, sind „effektiv“ und „handlungsbestimmend“.

In dieser Argumentation stecken jedoch einige ungeprüfte Prämissen:

1. Abweichendes Verhalten kommt keineswegs allein dadurch zustande, daß bestimmte soziale Normen nicht hinreichend „eingeübt“, d. h. verinnerlicht würden. In einer Reihe von Untersuchungen konnte vielmehr gezeigt werden, daß Normen und Ziele von delinquenten und nichtdelinquenten Jungen in Richtung