

„Geht arbeiten!“

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat geurteilt: Dass Deutschland seinen Beamt*innen das Streikrecht verwehrt, sei rechtens. Was bedeutet das für die künftige Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen, die Bezahlung und ... die Gruppe der Angestellten? Dazu ein Interview mit Prof. Dr. Wolfgang Däubler. Die Fragen stellte // Guido Schönian, Mitglied der „forum“-Redaktion und des GfV

„forum“: Sehr geehrter Herr Professor Däubler, das moderne Berufsbeamtentum – wie wir es heute kennen – lässt sich bis auf den „Soldatenkönig“ und seinen Sohn, Friedrich d. Großen, in Preußen, d. h. bis auf das Jahr 1722 zurückverfolgen. Wie bewerten Sie diesen Beschäftigtenstatus vor dem historischen Hintergrund?

Prof. Däubler:

Ende der 1960-er Jahre haben die deutschen Gewerkschaften das Streikverbot für Beamte erstmals ernsthaft in Frage gestellt. Einer der Gründe war die historische Herkunft aus dem Absolutismus, die strikte Unterordnung unter Weisungen, die „von oben“ kommen. Die noch nicht so lange zurückliegende NS-Zeit hatte gezeigt, wohin eine solche autoritäre Struktur führen konnte. Um 1968 begann man auch außerhalb der Gewerkschaften, über eine bessere Gesellschaft mit mehr Freiheit, mehr Gleichheit und mehr Solidarität nachzudenken, was sich auf die Diskussion um den Beamtenstreik übertrug. Die alten Zöpfe hatten insbesondere in der jüngeren Generation ihr Ansehen verloren.

In dieser Zeit erschienen zwei Bücher, die den Beamtenstreik befürworteten, denn die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ waren auf Weimar beschränkt (wo es durchaus Streiks gegeben hatte), sie waren nach Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes nur „zu berücksichtigen“ und sie standen im Widerspruch zur Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG. Dazu kamen zahlreiche Aussagen der Internationalen Arbeitsorganisation zugunsten eines Streiks von Beamten, die keine hoheitliche Tätigkeit ausübten, und es gab das Vorbild in Frankreich und Italien, wo Streiks der dortigen Beamten auf der Tagesordnung standen.

„forum“: Was ist zu dem Umstand zu sagen, dass die Beschäftigtengruppe der Lehrkräfte an Schulen dadurch gespalten ist in (auf NRW bezogen) rd. 40.000 Angestellte und gut 160.000 Beamt*innen?

Prof. Däubler:

Auch die Ungleichheit von Beamten und Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes war ein Gesichtspunkt, der eine wichtige Rolle spielte. Gleiche Arbeit – ungleiche Rechte, das

leuchtete niemandem ein. Die GEW stand gerade deshalb immer an der Spitze der Bewegung, während etwa die Eisenbahner der damaligen GdED den Weg nur sehr zögerlich mitgingen.

„**forum**“: Jetzt hat die GEW nicht nur alle bundesdeutschen Instanzen durchlaufen, um das Streikrecht für Beamt*innen durchzusetzen, sondern sogar den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) angerufen. Dieser hat am 14. Dezember letzten Jahres gegen uns entschieden und geurteilt, dass die herrschende deutsche Rechtsauffassung legitim sei. Müssen wir uns nun auf ewig damit abfinden, nach Gesetz besoldet zu werden und ebenso unsere Arbeitsbedingungen definiert zu bekommen?

Prof. Däubler:

Wenn man nur in rechtlichen Strukturen denkt und handelt, trifft dies sicher zu. Mit dem Urteil aus Straßburg ist die endgültige Entscheidung gefallen; zuvor hatte ja schon das Bundesverfassungsgericht im selben Sinne entschieden. Dass sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte effektiv mit dem Bundesverfassungsgericht „anlegt“, war eher unwahrscheinlich; wäre es um eine Entscheidung des Obersten Gerichtshofs von Malta oder Litauen gegangen, wäre die Situation eine andere gewesen. Doch die Bundesrepublik ist innerhalb des Europarats ein mächtiger Staat, und das Verfassungsgericht als seine oberste Instanz hatte sich endgültig positioniert. Außerhalb der Gewerkschaften – etwa in den politischen Parteien – gab es bei uns auch kaum Stimmen, die das Streikrecht der Beamten als wichtige Forderung angesehen hätten. Hätte es bei jeder Tarifrunde kurze Arbeitsniederlegungen von Beamten und eine öffentliche Kampagne, unterstützt durch einzelne Parteien und NGOs, zugunsten ihres Streikrechts gegeben, wäre mehr Optimismus angebracht gewesen.

Auf der anderen Seite stand im Grunde nur die bisherige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die den türkischen Beamten das Streikrecht zugesprochen hatte. Könnte man sich darauf verlassen, dass der Gerichtshof trotz des anderen politischen Kontextes seine Position beibehalten würde? Wer das Recht als eine feste Größe ansieht, die Stürme aller Art überdauert, als einen objektiven Ausdruck von zeitloser Gerechtigkeit, der wird die Frage bejahen. Aber so ist sie nicht, die „schöne“ Wirklichkeit; das Recht ist nicht immun gegenüber der Macht. Dies gilt erst recht für eine internationale Instanz, die angesichts der Fliehkräfte in Europa um ihre eigene Autorität und Effizienz fürchtet: Die Russen sind nicht mehr dabei, die Engländer zögern, die Entscheidungen des Gerichtshofs weiter anzuerkennen und umzusetzen, die Türken orientieren sich immer weniger nach Europa, die Ungarn gehen ebenfalls eigene Wege – soll man da auch noch die Bundesrepublik vor den Kopf stoßen? Da liegt es näher, Unterschiede zwischen den deutschen und den türkischen Beamten zu entdecken, die bisher keine große Rolle spielten. Und das „Recht auf Bildung“ wird plötzlich mit einem Heiligenschein versehen, der jede „Störung“ ausschließt. Nicht mal mit einem Satz wird erwähnt, dass in Deutschland unendlich mehr Unterrichtsstunden wegen Lehrermangels als wegen Streiks ausfallen.

Diese und andere Argumente des Gerichtshofs sollte man aber nicht übermäßig ernst nehmen – es gehört sich, dass ein Gericht so tut, als gehe es nur um die Anwendung des geltenden Rechts. Nach einem alten Spruch gibt es drei Arten von Urteilsgründen: Die mündlichen, die schriftlichen und die wahren. Daran ist mehr als ein Körnchen Wahrheit. Und die wahren liegen in den Machtverhältnissen.

„forum“: Worauf basiert das Streikverbot für Beamt*innen überhaupt?

Prof. Däubler:

Nach deutschem Verfassungsrecht geht es in erster Linie um die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums und um die Treuepflicht des Beamten, die man im Sinne eines Streikverbots interpretiert. Nach der Europäischen Menschenrechtskonvention ist das Streikrecht nicht das einzige Mittel, um die Interessen der Beschäftigten zu wahren. Große Bedeutung wird (zu Unrecht) der Tatsache beigemessen, dass die Spitzenverbände der Beamten konsultiert werden müssen, bevor eine neue beamtenrechtliche Regelung erlassen wird. Dazu komme insbesondere das Alimentationsprinzip, das eine amtsangemessene Besoldung sicherstelle, das Lebenszeitprinzip sowie die an die Stelle der Sozialversicherung tretende Versorgung, was dazu führe, dass manche Beamte bei den Nettoeinkünften besser als Arbeitnehmer stehen würden, die eine vergleichbare Arbeit verrichten. Es gebe deshalb keinen Grund, die Stabilität der Verwaltung durch Streiks in Gefahr zu bringen; das deutsche Recht bewege sich innerhalb des Rahmens, den die Menschenrechtskonvention den Mitgliedstaaten eröffnet habe.

„forum“: Ist dieser Zustand vergleichbar mit Staatsbediensteten in anderen Ländern?

Prof. Däubler:

Über die genaue Rechtsstellung der Beamten in anderen Ländern müssten Sie einen Spezialisten für vergleichendes Beamtenrecht fragen. Ich weiß nur, dass Beamte in Frankreich, Italien und Spanien ein Streikrecht haben und dass sie dennoch über eine Reihe gesetzlicher Rechte verfügen, die Arbeitnehmern nicht in derselben Weise zustehen. Bemerkenswert ist, dass auch die Schweiz vor einer Reihe von Jahren das Beamtenstreikrecht durch Gesetz anerkannt hat, obwohl die dortigen Beamten eine vergleichbare Absicherung wie ihre deutschen Kollegen besitzen.

„forum“: Was müssen beamtete Kolleg*innen erwarten, wenn sie trotz des EGMR-Urteils die Arbeit niederlegen? Gerade erst wurde uns in NRW per Erlass die sogenannte

voraussetzungslose Teilzeit genommen. Für viele bedeutet das einen schwerwiegenden Einschnitt in die Lebensplanung und kann Grund genug sein, um auch mit kollektiven Aktionen Unmut zu äußern.

Prof. Däubler:

Die Sanktionen werden im Normalfall dieselben sein wie bisher. Kurzfristige Arbeitsniederlegungen können mit Disziplinarmaßnahmen belegt werden, doch riskiert man selbstredend keine Entfernung aus dem Dienst, wenn man einen halben Tag oder einen Tag gestreikt hat. Wie hoch die Sanktionen im Einzelfall ausfallen, hängt von den Umständen ab.

Doch daneben kann es auch Fälle geben, in denen man die Frage der Rechtmäßigkeit gar nicht stellt. Ein Anliegen wird beispielsweise allgemein geteilt, 90 Prozent der Bevölkerung finden es gut, dass Beamte eine bestimmte Sache unterstützen, sich z. B. an einem Demonstrationsstreik für mehr Klimaschutz beteiligen. Dann stellt sich kein Rechtsproblem. Ich habe mal kurze Zeit vor einem Generalstreik in Spanien einen dortigen Kollegen gefragt, ob denn der Generalstreik nach spanischem Arbeitskampfrecht zulässig sei. Er lachte und meinte, das sei eine typisch deutsche Frage. Der Generalstreik sei ein soziales Ereignis; würde jemand auf die Idee kommen, Streikführer gerichtlich zu verfolgen, wäre dies ein Grund für die Vorbereitung des nächsten Generalstreiks.

„forum“: Was raten Sie uns und unserer GEWerkchaft? Der rechtliche Rahmen ist seit Dezember 2023 doch wohl ausgeschöpft ...

Prof. Däubler:

Ja, der rechtliche Rahmen ist ausgeschöpft. In absehbarer Zeit kann man nicht mehr mit einer Anerkennung des Beamtenstreikrechts rechnen. Aber man sollte nicht nur an das Recht denken. In der Realität ist man keineswegs auf die Rolle als Bittsteller festgelegt.

Wenn die Vergütung oder die Arbeitsbedingungen wirklich so sind, dass sich nicht nur die Betroffenen empören, gibt es Möglichkeiten der Veränderung. Eine Personalversammlung dauert dann plötzlich einen Tag, viele gehen während der Arbeitszeit zum Personalrat oder lassen sich krankschreiben. Wenn man wirklich mies behandelt wird, kann man sich auf die unterschiedlichsten Arten bis hin zum Dienst nach Vorschrift wehren.

Es lohnt sich auch ein Blick auf die Entwicklung der Pflege in den letzten Jahren: Wegen der geringen Bezahlung und der schlechten Arbeitsbedingungen standen immer weniger Pflegekräfte zur Verfügung, so dass die Krankenhäuser und Altenheime Leiharbeitnehmer

anheuern mussten, für die sie viel mehr als für eigene Beschäftigte bezahlen mussten. Im Beamtenrecht geht dies weniger leicht, da man den Arbeitgeber nicht wechseln kann, aber auch da gibt es Möglichkeiten. Was geschieht, wenn sich alle Älteren mit gesundheitlichen Problemen krankmelden oder eine vorläufige Versetzung in den Ruhestand betreiben? Der Lehrermangel wird noch schlimmer werden; irgendwann ist der Punkt erreicht, wo auch wenig sensible Entscheidungsträger reagieren müssen. Der Öffentlichkeit ist es auch nicht gleichgültig, wenn wir bei Pisa so schlecht wie noch nie abschneiden: Wir sind nun mal nicht mit Öl, Gas oder mit viel Sonne gesegnet, sondern hängen von der Qualifikation der hier tätigen Arbeitskräfte ab. Da zu sparen ist das Dümme, was man machen kann.

„forum“: Der Arbeitsrechtler Rolf Geffken (†) prägte im Rahmen der Konferenz „Erneuerung durch Streik“ vor einigen Jahren den Sinnspruch: „Rechtsfortschritt gibt es nur durch Rechtsbruch“. Inwieweit ist diese Prämisse auch auf das Thema Beamtenstreikrecht anwendbar?

Prof. Däubler:

Rechtsfortschritt kommt in der Tat manchmal durch Rechtsbruch zustande. Nur braucht man auch die Leute, die bereit sind, das mit dem Rechtsbruch verbundene Risiko einzugehen. In Deutschland ist man besonders risikoavers, was sich darin zeigt, dass nirgends so viele Versicherungen abgeschlossen werden wie bei uns. Der Individualismus der letzten dreißig Jahre hat das noch verstärkt; man vertraut viel weniger als zuvor auf kollektive Gegenmacht. Was jedoch ein wenig Hoffnung gibt, sind Aktionen, wie sie Fridays for Future praktiziert haben und praktizieren: Nicht in die Schule zu gehen ist – pauschal gesprochen – irgendwie rechtswidrig, aber dennoch ist niemandem etwas passiert. Das hängt mit der breiten Unterstützung zusammen, die die Aktionen in der Öffentlichkeit und auch in den Schulen fanden. Warum sollte Entsprechendes nicht auch für die Arbeitsbedingungen der Lehrerinnen und Lehrer möglich sein? Es gibt auch ein Leben außerhalb des Arbeitskampsrechts.

„forum“: Wir danken Ihnen sehr herzlich für diese Einblicke ins Juristische und Ihre Einschätzung zum weiteren Vorgehen.