



© Jürgen Bindrim

Die Wichtigsten Fragen und Antworten zum Beamtenstreikrecht

// Im Januar 2018 werden vor dem Bundesverfassungsgericht drei Fälle verhandelt, mit denen die Frage auf der Tagesordnung steht: Ist das Streikverbot für Beamtinnen und Beamte noch rechters? //

Es gibt einen Widerspruch zwischen internationalem auch Deutschland bindendem Recht und der tradierten deutschen Rechtsprechung, die es Beamtinnen und Beamten verbietet zu streiken. Die GEW macht sich schon seit den 1970er-Jahren dafür stark, dass das Streikverbot für verbeamtete Lehrerinnen und Lehrer fällt.

Die wichtigsten Fragen und Antworten im Überblick.

Dürfen Lehrerinnen und Lehrer sich frei zusammenschließen und streiken?

Beamtinnen und Beamte dürfen nicht streiken – diese konservative Rechtsauffassung herrscht unter Juristinnen und Juristen in Deutschland. In der Vergangenheit sind jedoch immer wieder auch verbeamtete Lehrerinnen und Lehrer den Streikaufrufen der GEW gefolgt und haben

Disziplinarmaßnahmen in Kauf genommen, z. B. Verweise oder Rügen, die nach einigen Jahren aus der Personalakte entfernt wurden. Um die mit internationalem Recht nicht mehr vereinbare, konservative Rechtsauffassung zu verändern, hat die GEW einzelne Kolleginnen und Kollegen unterstützt, wenn sie gegen die Disziplinarmaßnahmen klagen wollten – teilweise mit Erfolg!

Wie kommt es überhaupt zum Streik?

Tarifverhandlungen beginnen üblicherweise damit, dass die Gewerkschaften ihre Forderungen z. B. nach einer Gehaltserhöhung oder Arbeitszeitverkürzung vortragen und vom Arbeitgeber dazu ein Angebot erwarten. Erst wenn dieses nicht kommt oder nicht akzeptabel ist und alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind, greifen



die Gewerkschaften zum Streik als ihrem letzten Druckmittel. Gerade weil die Dienstherren das Verhandeln auf Augenhöhe beharrlich verweigern, sahen sich die Beschäftigten in der Vergangenheit zum Streiken genötigt, um ihren Interessen Nachdruck zu verleihen. Auch in Tarifeinverständnissen für die angestellten Lehrkräfte hat die GEW immer wieder bewiesen, dass sie mit dem Mittel des Streiks verantwortungsvoll umgeht. Erst wenn die Arbeitgeber sich in den Verhandlungen absolut nicht bewegt haben, hat die GEW zu Warnstreiks aufgerufen.

Warum dürfen verbeamtete Lehrerinnen und Lehrer nicht streiken?

„Wer verbeamtet ist, darf und muss nicht streiken“ – diese Auffassung vertreten konservative Juristinnen und Juristen in Deutschland bis heute. Diese Rechtsauslegung stützt sich auf Artikel 33, Absatz 5 des Grundgesetzes: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.“

Darin wird der Streik allerdings nicht verboten. Stattdessen werden „Grundsätze des Berufsbeamtentums“ angeführt, die zu regeln sind. Diese Grundsätze sind teils bis weit ins 19. Jahrhundert zurückreichende Traditionen, die nie von einem Parlament beschlossen, sondern nur von Richtern und Rechtsgelehrten weiterentwickelt wurden. Sie ranken sich häufig um altmodisch anmutende Begriffe wie „besondere Treuepflicht“ oder „amtsangemessene Alimentation“. Dahinter verbirgt sich die Fiktion, Beamtinnen und Beamte würden nicht für eine bestimmte Leistung, die sie zu erbringen haben, bezahlt, sondern zu Monatsanfang der Würde ihres Amtes entsprechend ausreichend alimentiert, um sich unabhängig und frei von Existenzsorgen ganz der Amtsführung hingeben zu können.

Nach Auffassung von GEW, DGB und ver.di verbieten diese Grundsätze den Streik nicht. Im Gegenteil: Das Beamtenrecht kann und muss reformiert und die Treuepflicht neu interpretiert werden. Dadurch wird der Status der Beamtinnen und Beamten aber nicht aufgegeben: An den Anforderungen wie Loyalität, dem vollen beruflichen Einsatz oder der unabhängigen Wahrnehmung der Amtspflichten ändert sich nichts und damit auch nicht am Status der Beamtinnen und Beamten.

Was ist das Beamtenstreikrecht?

Das Beamtenstreikrecht räumt auch Beamtinnen und Beamten das Menschenrecht ein, den Arbeitskampf als letztes Mittel zur Durchsetzung ihrer Interessen einzusetzen. Die Gewerkschaften gehen – wie das Völkerrecht und das internationale Arbeitsrecht – davon aus, dass es ein Menschenrecht auf Kollektivverhandlungen zur fairen Aushandlung der Arbeitsbedingungen gibt. Das ist Teil der nicht verhandelbaren gewerkschaftlichen Grundüberzeugungen.



© Kay Hirschelmann

Was habe ich als Beamtin/Beamter vom Streikrecht?

Die Landesregierungen können die Arbeitsbedingungen der Beamtinnen und Beamten einseitig diktieren. Dadurch haben Beamtinnen und Beamte in der Vergangenheit viele Einschnitte hinnehmen müssen wie Einschränkungen beim Urlaubsgeld oder Erhöhungen der Arbeitszeit. Diese einseitige Bevormundung der Länder hat dazu geführt, dass sich die Arbeitsverhältnisse von Beamtinnen und Beamten immer weiter von den Tarifverträgen abgekoppelt haben. Und zwar gerade weil diese nicht streiken dürfen und sich daher auch nicht wirksam wehren können. Auch die Besoldung verbeamteter Lehrerinnen und Lehrer hat sich seit der Föderalismusreform 2006 immer weiter von den Tarifierhöhungen entfernt. Inzwischen gibt es große Unterschiede zwischen den Bundesländern, was die Besoldung von Lehrkräften angeht. Wenn Beamtinnen und Beamte das Recht auf Streik haben, können sie auch für ihre Interessen

kämpfen und müssen das Diktat der Arbeitsbedingungen durch die Landesregierungen nicht länger hinnehmen.

Seit vielen Jahren wird die Bundesrepublik zudem von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) wegen des „Beamtenstreikverbots“ gerügt. Auch der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) hat bei seinem jüngsten Kongress 2013 zum wiederholten Mal dessen Abschaffung gefordert. Teil dieses Menschenrechts auf Kollektivverhandlungen ist das Recht, auch den Arbeitskampf als letztes Mittel anzuwenden.



© Jürgen Bindrim

Steht die GEW mit ihrer Forderung nach einem Beamtenstreikrecht in Deutschland alleine?

Nein. Seit Jahrzehnten kritisiert der DGB – z. B. in Kongressbeschlüssen oder in Stellungnahmen gegenüber der ILO – dass den Beamtinnen und Beamten die vollen Koalitionsrechte vorenthalten werden. Dies zeigt sich auch in der gemeinsamen Stellungnahme von GEW, DGB und ver.di für das laufende Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. Darin machen die Gewerkschaften zunächst deutlich, dass nicht der Gesetzgeber die Kollisionsslage zwischen dem nationalen und dem Völkerrecht auflösen muss. Das Bundesverfassungsgericht selbst ist befugt und verpflichtet, die Widerspruchsfreiheit herzustellen. Auch das Arbeitskampfrecht der Tarifbeschäftigten ist schließlich Richterrecht. Die von den Gerichten entwickelten Maßstäbe für die Verhältnismäßigkeit von Streiks gelten unabhängig vom Status der Streikenden. Vorschläge, die Beteiligungsrechte der Beamtinnen und Beamten zu erweitern, enden beim Letztentscheidungs-

recht der Dienstherren, also der Exekutive oder des Parlaments. Diese Vorschläge lösen deshalb das Problem nicht, sondern würden das „kollektive Betteln“ nur auf eine höhere Stufe heben.

Risikiert die GEW mit ihrer Klage den Beamtenstatus?

Nein. Trotz der Einschränkung der Verhandlungsrechte ist der Beamtenstatus bei vielen Menschen beliebt. Viele Vorteile des Beamtenstatus sind aber in den vergangenen Jahren gefallen. Die Arbeitszeit hat sich erhöht, die Besoldung wurde von den durch Streiks der Angestellten erkämpften Tarifierhöhungen abgekoppelt, in vielen Ländern wurde das Urlaubs- und Weihnachtsgeld gestrichen. Gerade weil Beamtinnen und Beamte sich nicht gegen das einseitige Diktat der Landesregierungen zur Wehr setzen können, verschlechterten sich ihre Arbeitsbedingungen. Erst mit dem Recht auf Streik werden verbeamtete Lehrerinnen und Lehrer ihre Interessen stärker und besser vertreten können.

In Wahrheit wird das „besondere gegenseitige Dienst- und Treueverhältnis“ seit Jahren durch die öffentlichen Arbeitgeber ausgehöhlt: Beamtinnen und Beamte arbeiten in börsennotierten Unternehmen, hoheitliche Aufgaben werden von privaten Sicherheitsfirmen erledigt, in Verwaltungen und Schulen machen angestellte und verbeamtete Kolleginnen und Kollegen nebeneinander die gleiche Arbeit. Die Arbeitgeber spalten die Belegschaft in Beamtinnen und Beamte (die nicht streiken dürfen) und Angestellte. Das schürt Missgunst zwischen den Beschäftigten und schwächt damit deren Durchsetzungskraft.

Die GEW macht sich dafür stark, die Spaltung zwischen Angestellten und Beamtinnen und Beamten aufzuheben, damit beide Beschäftigtengruppen ihre Interessen mit dem Mittel des Streiks durchsetzen können.

Was bedeutet der Beamtenstatus für die Arbeitgeber?

Für den Arbeitgeber, den „Dienstherrn“, hat der Beamtenstatus viele Vorteile: Er kann qualifiziertes Personal binden, über Bezahlung und Arbeitszeit allein entscheiden und entzieht sich den Kosten der Sozialversicherung. Am Ende entscheidet deshalb im Kern immer das Finanzministerium, ob verbeamtet wird oder nicht. Wenn Lehrkräfte knapp sind, werden sie mit dem Beamtenstatus gelockt. Wenn es mal wieder zu viele Lehrkräfte geben



sollte, wird man sich – Streikrecht hin oder her – wieder verstärkt der Vorteile des „hire and fire“-Prinzips befristeter Angestellter erinnern.

In vielen europäischen Ländern gibt es im öffentlichen Dienst besondere Beschäftigungsverhältnisse, die denen des deutschen Beamtenstatus' ähnlich sind. Der Staat wie auch die Gesellschaft haben ein großes Interesse an qualifiziertem Personal und kontinuierlicher, zuverlässiger Erfüllung staatlicher Aufgaben. Das gewährleistet der Staat fast überall weniger durch Spitzengehälter als durch bessere soziale Absicherung. Doch kein anderer demokratischer Staat kommt auf die Idee, deshalb Grundrechte eines Teils seiner Beschäftigten außer Kraft zu setzen. Im Übrigen hat gerade die GEW in den vergangenen Jahren gezeigt, dass sie mit dem Instrument des Streiks durchaus verantwortungsvoll umgehen kann.

Werden die Bundesländer aufhören, Lehrkräfte zu verbeamen, wenn Beamtinnen und Beamte in Zukunft streiken dürfen?

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass zwei Fragen für die Länder besonders wichtig sind, um zu entscheiden, ob Lehrkräfte verbeamtet werden oder nicht: Erstens: Ist genug Geld da? Zweitens: Herrscht Lehrkräftemangel? Sprich: Die Länder locken Lehrkräfte immer dann mit dem Beamtenstatus, wenn Lehrerinnen und Lehrer fehlen und genug Geld im Haushalt vorhanden ist. Fehlt das Geld und nicht die Lehrkräfte, zieht sich die Verbeamtung hin oder wird einfach ausgesetzt. An diesem Prinzip wird sich auch mit dem Streikrecht für Beamtinnen und Beamte nichts ändern. Wenn Länder händeringend Lehrkräfte suchen, werden sie versuchen, sie mit dem Beamtenstatus zu locken.

Welche Urteile gibt es bisher zum Beamtenstreikrecht und wie sind die Aussichten?

Tatsächlich kämpft die GEW bereits seit den 1970er Jahren für das Beamtenstreikrecht. Auf dem Weg dorthin hat es immer wieder unterschiedliche Urteile gegeben. Besonders entscheidend sind aber zwei Urteile von 2009 und 2014:

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) urteilte 2009, dass das Streikrecht und das Recht auf kollektive Vereinbarung der Arbeitsbedingungen Menschenrechte sind, die den Beschäftigten nicht einfach mit

Verweis auf einen „Beamtenstatus“ abgesprochen werden dürfen. Einschränkungen des Streikrechts sind im internationalen Recht nur zulässig auf gesetzlicher Grundlage und ausschließlich dort, wo die Beschäftigten im engen Sinne hoheitlich tätig sind (Polizei, Justizvollzug und Streitkräfte) – dort wiederum unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses.

2014 sah das Bundesverwaltungsgericht einen offensichtlichen Widerspruch zwischen dem für Deutschland bindenden internationalen Recht (Europäische Menschenrechtskonvention) und dem nationalen Verfassungsrecht. Das Bundesverwaltungsgericht vertritt die Auffassung, dass dieser Widerspruch nur durch den Gesetzgeber aufgelöst werden kann. Bis dahin allerdings gelte das Beamtenstreikverbot fort. Als sich die Bundesregierung Anfang 2015 erneut wegen des Beamtenstreikverbots vor der ILO rechtfertigen musste, zog sie sich darauf zurück, sie wolle dem Bundesverfassungsgericht nicht vorgreifen.

Da Urteile des EGMR grundsätzlich auch auf die Bundesrepublik Deutschland angewendet werden, war das der richtige Zeitpunkt, das Beamtenstreikrecht gerichtlich überprüfen zu lassen. Dass Lehrkräfte nicht hoheitlich tätig sind, ist heute weitgehend unstrittig, daher sind die Aussichten auf einen Erfolg nicht schlecht. Genaue Vorhersagen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichtes sind dennoch nicht möglich.

Einen kompletten Überblick über die Geschichte der Urteile zum Beamtenstreikrecht gibt es hier:

www.gew.de/Beamtenstreik

Wann ist mit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu rechnen?

Am 17. Januar 2018 werden vor dem Bundesverfassungsgericht ein Fall aus Nordrhein-Westfalen sowie zwei niedersächsische Fälle verbeamteter Lehrkräfte mündlich verhandelt. Ende September 2015 wurden – neben anderen Verbänden und Sachverständigen – die GEW, der DGB sowie ver.di vom Bundesverfassungsgericht zu einer Stellungnahme eingeladen.

Nach den mündlichen Verhandlungen im Januar 2018 kann es noch mehrere Monate dauern, bis das Urteil verkündet wird und noch einmal etwas länger, bis das Urteil schriftlich vorliegt.