

Beamte und Streik

Fragen und Antworten

Warum gibt es in Deutschland Beamte?

Weil wir als Gesellschaft ganz selbstverständlich davon ausgehen, dass die Leistungen des Staates für seine Bürgerinnen und Bürger mit einem Höchstmaß an Verlässlichkeit und Neutralität erbracht werden. Verlässlichkeit und Neutralität sichern wir als Gesellschaft über den Beamtenstatus ab. Dieser Status garantiert einen streikfreien öffentlichen Dienst; zudem ist dessen beamtetes Personal in besonderem Maße „immun“ gegen politische Einflussnahmen.

Ist das deutsche Modell noch zeitgemäß?

Absolut. Deutschland ist – verglichen mit anderen Ländern – gut durch die Krisen der jüngeren Vergangenheit gekommen. Deutschlands öffentlicher Dienst mit der starken Säule des Berufsbeamtentums hat seine Leistungsstärke in der Finanzkrise ebenso unter Beweis gestellt wie in der Bewältigung des Flüchtlingszustromes. Ohne einen streikfreien öffentlichen Dienst wäre das nicht zu bewerkstelligen gewesen. Dabei gibt es zwischen Beamten und Arbeitnehmern kein „Rangverhältnis“; vor allem sind Beamte nicht die besseren Beschäftigten. Beide Gruppen unterscheiden sich in ihrer Aufgabenstellung, beide Bereiche sind in ihren jeweiligen Rechten und Pflichten ausgewogen. Zu bedauern ist, dass Bund, Länder und Gemeinden die Stellenbesetzung nicht nach sachlichen, sondern nach politischen oder sonstigen Gesichtspunkten durchführen.

Kann das Streikverbot die „Beamtenprivilegien“ rechtfertigen?

Ja, aber Privilegien ist der falsche Begriff. Die Streikfreiheit des deutschen öffentlichen Dienstes ist die wichtigste, aber nicht die einzige Rechtfertigung für das besondere Band, das zwischen dem Staat und seinen Beamten geknüpft ist. Voraussetzung für Verlässlichkeit, für die Beamte in besonderem Maße stehen, drückt sich zunächst in Verfügbarkeit aus. Kurz gesagt: Wer nicht im Arbeitskampf ist, kann arbeiten. Aber die zweite Frage ist ja auch: Wie wird die Arbeit erledigt? Hier kommt noch einmal Verlässlichkeit ins Spiel. Beamte dienen dem Volk, also dem Staat. Dafür kümmert sich der Staat auch besonders um seine Staatsdiener. Das drückt sich unter anderem in der Absicherung für Krankheit und für das Alter aus. Das Kümmern des Staates um seine Beamten prägt deren Einstellung zu ihrer Arbeit für das Gemeinwesen. Beamter zu sein, ist halt nicht nur ein Job, es ist ein Dienst an der Gesellschaft. Und die Gesellschaft verlässt sich auf die Beamten. Es ist ein Geben und Nehmen.

Warum müssen Lehrer Beamte sein?

Weil Bildung die wichtigste Ressource Deutschlands ist. Der Staat ist in der Pflicht, den Zugang zu und die Vermittlung von schulischer Bildung flächendeckend und ohne Beeinträchtigung durch Arbeitskampfmaßnahmen zu gewähren. Daher ist es zwingend, den staatlichen Bildungsauftrag, der über Art. 7 ausdrücklich in das Grundgesetz

aufgenommen wurde und der mit der Schulpflicht hinterlegt ist, oder einfacher formuliert das Wohl und Wehe der nachwachsenden Generationen in die Hände verbeamteter Pädagoginnen und Pädagogen zu legen.

In Sachsen sind Lehrer ganz deutlich überwiegend nicht Beamte ohne dass das Bildungssystem zusammenbricht...

Gerade Sachsen zeigt, dass die Politik auf dem Holzweg ist, wenn sie glaubt, Schule ohne verbeamtete Lehrerinnen und Lehrer verlässlich organisieren zu können. Die Anzahl der Seiten- und Quereinsteigerinnen in den Lehrerberuf ist in Sachsen und in Berlin, das ebenfalls nicht verbeamtet, dramatisch angestiegen. Der Beamtenstatus ist natürlich auch ein Personalgewinnungsinstrument. Und würden Sie das Wohl Ihrer Kinder einem Quereinsteiger anvertrauen, der über viele Qualifikationen verfügen kann, aber eben nicht die eines Lehrers? Es wird nur eine Frage der Zeit sein, bis sich der Qualitätsverlust in den sächsischen Lehrerzimmern auch in den gängigen Bildungstests herauslesen lässt.

Aus Verantwortung gegenüber den Schülern und wegen des vorhandenen Berufsethos haben die Lehrerinnen und Lehrer in Sachsen bisher ja nur dosierte Streiks vorgenommen. Aber bleiben die Lehrerinnen und Lehrer in Sachsen weiterhin statusmäßig vom Rest der Republik abgekoppelt, kann sich das schnell ändern.

Brauchen wir denn überhaupt – und wenn in welchen Bereichen – Beamte mit besonderen Rechten?

Ja, die Beamten brauchen wir. Und zwar in allen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Wenn Daseinsvorsorge, insbesondere im grundrechtsrelevanten Bereich, verlässlich funktionieren soll, geht das nur durch den Einsatz von Beamtinnen und Beamten. Nicht wegen deren Rechte, sondern wegen deren Pflichten! Streikfreiheit und besondere Loyalität gibt es nicht zum Nulltarif: Die Rechte sind als Gegenstück zu den Pflichten der Beamten ebenso Rechtfertigung wie Voraussetzung für ein funktionierendes Gemeinwesen.

Wie definiert der dbb den „Bereich der öffentlichen Daseinsfürsorge“?

Das Grundgesetz bestimmt, dass die „Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse“ in der Regel Beamten zu übertragen ist. Davon waren zu Beginn ganz selbstverständlich heute privatisierte Infrastrukturbereiche – Bahn, Post, Telekommunikation – und Schulen umfasst. Es geht nicht darum, eine neue Verbeamtungswelle anzustoßen, erst recht nicht in Bereichen, die gar nicht mehr öffentlich sind. Die Politik kann - und darf – aber entscheiden, wo sie wo sie das sichere Funktionieren für so wichtig hält, dass sie es über Beamte absichert.

Beamtenstatus und Europa

Warum reklamiert Deutschland für sich in Europa ein Sonderbeamtenrecht?

Die öffentlichen Dienste und dienstrechtlichen Regeln der EU-Mitgliedstaaten sind allesamt sehr unterschiedlich gestaltet. Das öffentliche Dienstrecht ist aufs Engste verknüpft mit der jeweiligen staatlichen Identität und spiegelt insoweit den

europäischen Pluralismus wieder. Denn die Mitgliedstaaten mit ihrer Identität und Vielfalt konstituieren dieses Europa, das eben kein Monolith ist und auch kein Monolith sein darf. Das Beamtenrecht ist wesentlich für die staatliche Identität der Bundesrepublik. Das BVerfG hat in seinem Lissabon-Urteil klargestellt, dass die Identität der Mitgliedstaaten eine Integrationsgrenze darstellt. Die Identität, für die der öffentliche Dienst maßgeblich ist, darf nicht angetastet werden.

Kollidiert Deutschlands Sonderrolle mit EU-Recht?

Das EU-Recht betrachtet den öffentlichen Dienst in besonderer Weise, was zum Beispiel in den Bestimmungen über die Freizügigkeit zum Ausdruck kommt. Die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung sind nämlich nach Artikel 45 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vom Anwendungsbereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit ausgenommen.

Weiterhin einschlägig ist Artikel 153 Absatz 5 AEUV, wo das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht von der EU-Kompetenz ausdrücklich ausgenommen sind! Das bedeutet: EU-Recht, ja, hat Vorrang vor nationalem Recht. Es ist aber vernünftig geregelt, weshalb es hier keinen Normenkonflikt gibt.

Die Länder um uns herum funktionieren gut – ohne Beamte

In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hat es weit weniger Streiks gegeben als in praktisch allen anderen europäischen Staaten. Dies ist der besonderen Stärke der Sozialpartnerschaft, der Mitbestimmung, aber eben auch dem besonderen Rechts- und Treueverhältnis des deutschen Berufsbeamtentums zu verdanken. Insofern kann man zwar nicht sagen, andere Länder funktionierten nicht. Aber die Bürger leiden dort schon, wenn immer wieder auch im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge streikbedingte Einschränkungen hinzunehmen sind. Im Übrigen ist das auch für die Wirtschaft ein klarer Standortnachteil, wenn der öffentliche Dienst regelmäßig durch intensive und extensive Streiks lahmgelegt wird.

Es gibt hier kein „richtig“ oder „falsch“. Jeder Staat hat das Recht, seine eigene innere Organisation selbst zu bestimmen. In Deutschland hat sich das Berufsbeamtentum als Instrument entwickelt, das Funktionieren wichtiger Aufgaben sicherzustellen. Hinzu kommt, dass es auch in allen Ländern Europas Streikverbote gibt, die sich dort aber auf bestimmte Bereiche beziehen, während das in Deutschland für eine bestimmte Berufsgruppe, die Beamten, geregelt ist.

Was hat die europäische Menschenrechtskonvention mit Beamten zu tun?

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) ist ein völkerrechtlicher Vertrag, den die Europaratmitglieder geschlossen haben. Die EMRK hat damit nicht den Rang, den das EU-Recht genießt, das als supranationales Recht über dem einfachen Recht der EU-Staaten steht. Die EMRK steht somit nicht über deutschem Verfassungsrecht, das eben für die Berufsbeamten ein Streikverbot vorsieht.

Für die EMRK und den EGMR in Straßburg ist nicht die Identität der Staaten maßgeblich – anders als für die EU und den EuGH, die diese beachten müssen. Hier geht es vielmehr um die Frage, ob die Streikfreiheit der Beamten in Deutschland einen Verstoß gegen

Menschenrechte darstellt. Die Streikfreiheit für Beamte verletzt die Menschenrechte in Deutschland jedoch überhaupt nicht, weil der Streikentsagung im Moment der Verbeamtung die besondere Treuepflicht des Dienstherrn gegenübersteht.

dbb und Beamtenstatus

Wie kann eine Gewerkschaft überhaupt gegen das Streikrecht sein?

Wir stehen uneingeschränkt zum verfassungsrechtlich geschützten Streikrecht, von dem der dbb und seine Mitgliedsgewerkschaften im Arbeitnehmerbereich ja in den Tarifaueinandersetzungen auch Gebrauch machen. Allerdings hat das Grundgesetz, unsere Verfassung, auf der anderen Seite mit dem Beamtentum sehr bewusst einen streikfreien Bereich geschaffen, in dem eine ständige Aufgabenerledigung in den staatlichen Kernbereichen sichergestellt wird. Auch dazu steht der dbb.

Wieso will der dbb keine Veränderungen?

Der dbb hat in der Vergangenheit eine Vielzahl von Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Beamtenrechts vorgelegt. Allerdings immer auf der Grundlage der geltenden Verfassung. Zu derartigen Reformen, um z.B. auch in Zukunft genügend Bewerber für die Berufe im öffentlichen Dienst zu finden, reichen wir dem Gesetzgeber weiter die Hand. Wichtig ist, dass der öffentliche Dienst seiner Aufgabe, den Staat handlungsfähig zu machen und zu halten, jederzeit nachkommen kann.

Muss man auf das Streikrecht verzichten, um die „Privilegien“ der Beamten zu retten?

Es geht überhaupt nicht um Privilegien: Das Beamtenverhältnis nach der bestehenden Verfassungslage beinhaltet eine ausgewogene Mischung von Rechten und Pflichten. Die vom Grundgesetz vorgegebene Streikfreiheit im Beamtenbereich als hergebrachter Grundsatz korrespondiert insbesondere mit der Fürsorgepflicht des Dienstherrn und dem Alimentationsprinzip. Dies ist die „Gegenleistung“ zur mit der Streikfreiheit verbundenen Garantie des zu jeder Zeit funktionsfähigen Staates. Die von einigen vertretene Hoffnung, man könne das Beste aus beiden Welten verbinden, also Streikrecht bei Lebenszeitanstellung und mit vollen Besoldungs- und Versorgungsansprüchen, ist weder rechtlich noch gesellschaftlich haltbar.

Was stört den dbb an dem Motto „verhandeln statt verordnen“?

Das Motto ist Effekthascherei pur, denn es hat mit dem geltenden Verfassungsrecht nichts zu tun. Die Rechtsbeziehungen des Staates zu seinen Beamten regelt der Gesetzgeber. Dabei sollte dieser schon ein gesundes Eigeninteresse haben, seinen Staatsdienern vernünftige Beschäftigungsbedingungen zu bieten, z.B. was die lineare Entwicklung der Besoldung angeht. Und: Wer verhandelt muss auch ein Druckmittel haben. Arbeitnehmer können deshalb streiken, Beamten fehlt ein solches Instrument. Darüber hinaus ist allerdings eine weiter verbesserte Beteiligung der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes an den entsprechenden Gesetzgebungsverfahren sicherzustellen. Dafür treten wir ein.

Haben Sie in Ihrer Organisation auch Beamte, die gerne streiken würden?

Die Beamtinnen und Beamten haben in den vergangenen Jahrzehnten viele Sparrunden über sich ergehen lassen müssen, so dass vielleicht mancher über solche Ideen nachgedacht hat. Allerdings ist es tief im Berufsethos der Beamten verwurzelt, dieses besondere Dienst- und Treuverhältnis auch zu leben. Und das bedeutet, den Staat am Laufen zu halten, immer und unter allen Umständen.

Sie vertreten doch selbst Arbeitnehmern. Haben Sie keine Neiddebatten im dbb?

Im öffentlichen Dienst gibt es zwei völlig unterschiedlich konzipierte Dienstverhältnisse. Die Beamten wie die Tarifbeschäftigten wissen um die damit verbundenen Unterschiede, die ja jeweils Vor- wie Nachteile mit sich bringen. Was die Öffentlichkeit in diesem Zusammenhang oft nicht weiß ist beispielsweise, dass Beamte leichter versetzt werden können, dass es keinen Beförderungsanspruch gibt, wenn qualifiziertere Aufgaben übertragen werden oder dass Überstunden teilweise ohne Ausgleich zu leisten sind.

Was macht der dbb, wenn Karlsruhe den Beamtenstreik erlaubt?

Wir können und werden Karlsruhe nicht vorgreifen. Das Bundesverfassungsgericht hat aber bislang zu recht die Linie verfolgt, wonach die Grundsätze des Berufsbeamtentums im Beamtenbereich einen streikfreien Raum und damit die Funktionsfähigkeit des Staates garantieren. Dies ist richtig und wichtig, denn niemand will, dass beispielsweise die öffentliche Sicherheit zu irgendeinem Zeitpunkt nicht sichergestellt werden kann, weil die Sicherheitskräfte streiken. Sollte Karlsruhe sich doch generell oder für bestimmte Bereiche anders entscheiden, werden wir darauf eine systemgerechte Antwort finden.