

Der Kampf um das Beamtenstreikrecht

Zur gewerkschaftlichen Strategie im öffentlichen Dienst

Prof. Dr. Wolfgang Däubler, geboren 1939 in Berlin, Studium der Rechtswissenschaft in Tübingen, Hamburg, Berlin und Dijon. Von 1966 bis 1971 war er wissenschaftlicher Assistent am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Tübingen; seit 15. 9. 1971 lehrt er als Professor für Arbeitsrecht, Handels- und Wirtschaftsrecht an der Universität Bremen.

I

Die gewerkschaftlichen Forderungen

Der Start war recht vorsichtig: Das 3. beamtenpolitische Programm des DGB aus dem Jahre 1966 verlangte zwar, dem Beamten dürfe „das Koalitionsrecht“ und „das Recht der Mitbestimmung“ nicht geschmälert werden, doch wurde daraus trotz des obligaten weiteren Hinweises auf mehr sozialen Rechtsstaat nur die Konsequenz gezogen, die Beteiligung der gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen an der Regelung allgemeiner beamtenrechtlicher Fragen müsse erweitert und die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte der Personalräte müßten verbessert werden. Das ominöse Wort vom Beamtenstreik wurde freilich nicht nur hier, sondern auch noch 2 Jahre später in den Beschlüssen des 7. Deutschen Beamtentags vermieden. Dennoch war 1968 eine deutliche Akzentverschiebung festzustellen: Zum ersten Male forderte der DGB eine Aufteilung des Beamtenverhältnisses in Status- und Folgerecht und nahm damit einen Gedanken der ÖTV auf, der die seitherige Diskussion entscheidend bestimmte. Die Erweiterung der gewerkschaftlichen Mitgestaltungsbefugnisse sollte sich nicht nur auf das weiterhin gesetzlich zu regelnde Statusrecht, sondern insbesondere auf das alle materiellen Fragen erfassende Folgerecht auswirken, wo das Prinzip der vollen Gleichberechtigung zwischen den Beamten und ihren Arbeitgebern gefordert wurde. Dazu gehöre auch — so die entscheidende Formulierung — „die uneingeschränkte Wahrnehmung aller Rechte aus den Artikeln 9/17 GG“. Da die Delegierten gleichzeitig einen anderen Antrag als erledigt betrachteten, der ausdrücklich ein Streikrecht gefordert hatte, läßt sich dieser Beschluß als — wenn auch zurückhaltendes — Bekenntnis zum Beamtenstreik verstehen. Sehr viel deutlicher argumentierte die GEW: Für sie war das

Recht zur Arbeitsniederlegung nicht Bestandteil eines künftigen neuartigen Dienstrechts, sondern aktuelle mit dem geltenden Recht vereinbare Forderung. Eine entsprechende Satzungsänderung sowie die Bildung eines Streikfonds unterstrichen die Bereitschaft, es nicht bei verbalen Bekundungen zu belassen. Seit 1968 steht die Streikfrage aber auch bei allen anderen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes auf der Tagesordnung: Insbesondere die ÖTV nahm verschiedentlich ein *de lege lata* bestehendes Beamtenstreikrecht in Anspruch, und entwickelte überdies die Konzeption eines einheitlichen den Arbeitskampf umfassenden Dienstrechts. Auch außerhalb des DGB schienen die Dinge in Fluß zu kommen. So schloß sich die DAG im wesentlichen den DGB-Forderungen an; die GdP verlangte ein Streikrecht für Polizeibeamte und führte eine entsprechende Mitgliederbefragung durch, Marburger Bund und Bundesassistentenkonferenz plädierten in dieselbe Richtung. Der Deutsche Beamtenbund hielt zwar am überkommenen Streikverbot fest, doch führte der ihm angeschlossene Bund der Steuerbeamten einen „Dienst nach Recht und Gesetz“ durch, dessen Wirkungen durchaus streikähnlicher Natur waren.

II

Gesellschaftliche Veränderungen als Ursache

Die Frage nach den Hintergründen dieser Entwicklung liegt um so näher, als noch im Jahre 1958 Waldemar Reuter für den DGB erklärt hatte, ein Beamtenstreikrecht komme nicht im entferntesten in Betracht ¹⁾. Was war die Ursache der veränderten Haltung, warum sollte ein Rechtszustand abgelöst werden, den man rund 20 Jahre lang ohne hörbares Murren ertragen hatte? Zwar ist eine umfassende Analyse an dieser Stelle nicht möglich, doch können eine Reihe wichtiger Faktoren aufgezeigt werden, ohne die es schwerlich zu dem Ruf nach dem Beamtenstreik gekommen wäre.

1. Als erstes fällt die zeitliche Koinzidenz mit bestimmten gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen ins Auge: Die Streikforderung wurde zum ersten Male in den Jahren 1966/67 erhoben, zu einer Zeit also, in der die Periode des krisenfreien Wachstums eben zu Ende gegangen war ²⁾. Die in der Rezession eintretende verstärkte Existenzunsicherheit konnte zwar auf Grund des Lebenszeitprinzips die Beamten nicht unmittelbar erfassen, doch scheint es zumindest plausibel, daß die geringer gewordene Einkommenssteigerung zum kritischen Überdenken der eigenen Situation anregte und nach neuen Wegen suchen ließ.

2. Wesentlicheren Anteil an der skizzierten Entwicklung hatten Veränderungen innerhalb des Staatsapparats selbst. Die bisher schon vorhandenen Aufgaben der Eingriffs- und Leistungsverwaltung erfuhren (und erfahren) nicht nur eine quantitative Ausweitung, sondern werden auch um qualitativ neue Sachgebiete er-

¹⁾ Der deutsche Beamte, 1958, 99—100.

²⁾ Dazu Mandel, Die deutsche Wirtschaftskrise, Frankfurt/Main 1969.

weitert³⁾. Rationalisierung, Mechanisierung und Ansätze von Automation führen zu grundlegenden Änderungen vieler Arbeitsvollzüge. Für den einzelnen Bediensteten hat dies in vielen Fällen eine Dequalifikation seiner Arbeitskraft zur Folge. Kenntnisse, die ein halbes Beamtenleben lang für die ordentliche Bewältigung aller anfallenden Aufgaben ausgereicht hatten, sind plötzlich nicht mehr gefragt; Fortbildung wird zur Tagesaufgabe, soll nicht die bisherige soziale Position in Gefahr kommen. Darüber hinaus ergeben sich zahlreiche Reibungsflächen zwischen der an der klassischen Eingriffstätigkeit orientierten bürokratischen Verwaltungsstruktur und den nur mit Flexibilität zu bewältigenden neuen Problemen⁴⁾. Der starre hierarchische Aufbau wird zum Hemmschuh, insbesondere bei all den Problemen, die auf kooperativem Wege besser lösbar sind; das überkommene Haushaltsrecht erschwert langfristige Planungen. Alle diese Irrationalitäten werden nicht nur von außenstehenden Verwaltungsreformern konstatiert, sondern von den Bediensteten tagtäglich erlebt; sie bieten einen weiteren Anlaß, den Status quo der gesamten Verwaltungsorganisation nicht mehr als unabänderlich hinzunehmen, sondern ihn mehr oder weniger deutlich in Frage zu stellen.

3. Der Funktionszuwachs der Verwaltung vollzieht sich außerdem unter Bedingungen, die keine beliebige Ausdehnung des Personalbestands zulassen. Der auf der Verwaltung lastende Kostendruck führt — analog dem Rentabilitätsprinzip in der gewerblichen Wirtschaft — zu dem Versuch, mit möglichst wenig Bediensteten möglichst viel „output“ zu erreichen⁵⁾. Da nicht nur die herkömmliche bürokratische Struktur, sondern auch die Natur der zu erbringenden Dienstleistungen nur bescheidene Produktivitätsfortschritte zuläßt⁶⁾, muß notwendigerweise die Arbeitsleistung der Bediensteten gesteigert werden. Für sie entsteht daher ein Leistungsdruck, der häufig zur Überschreitung der Dienstzeiten nötigt⁷⁾; Schulbereich und Polizei können insoweit als Beispiele für andere stehen.

4. Die Beamten sehen sich insofern noch besonderen Entwicklungen ausgesetzt, als die ihr Gruppenbewußtsein konstituierenden Merkmale der gemeinsamen Aufgaben und der materiellen Privilegierungen im Verschwinden begriffen sind. Beamtenfunktionen werden heute von wenigen Ausnahmen im höheren Dienst abgesehen auch durch Angestellte und Arbeiter wahrgenommen; der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG zugunsten der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben steht in der Praxis weithin auf dem Papier⁸⁾. Die einstmals beträchtliche materielle Besserstellung, die sich insbesondere in dem umfassenden System sozia-

³⁾ Dazu die instruktive Darstellung bei Altmann — Düll — Kammerer, Öffentliche Verwaltung. Modernisierung als gesellschaftspolitisches Problem, Frankfurt/Main 1971, S. 48 ff.

⁴⁾ Dazu und zum Folgenden vgl. Altmann — Düll — Kammerer a. a. O., S. 56 ff.; Hartfiel, Hamburger Jahrb. 1970, 199 ff.

⁵⁾ Zu den Ursachen s. Hoffmann, Ziele der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, in: Modernisierung im öffentlichen Dienst, Öffentliche Verwaltung, herausgegeben von der Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart 1971, S. 15, 20 ff.

⁶⁾ Altmann — Düll — Kammerer a. a. O., S. 65.

⁷⁾ Altmann — Düll — Kammerer a. a. O., S. 65.

⁸⁾ Vgl. H. J. Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. II, 3. Aufl., München und Berlin 1970, § 111 III c mwN.

ler Sicherheit zeigte, kann heute allenfalls noch in Teilbereichen konstatiert werden; die Tarifwerke im öffentlichen Dienst haben die Arbeitnehmer nahezu gleichziehen lassen⁹⁾. All dies ist besonders schmerzlich für eine Gruppe, die von elitärem Ständedünkel nie ganz frei war, und die in ihrer großen Mehrheit durch die Mentalität des individuellen Aufstiegs geprägt ist¹⁰⁾.

In ihrem Zusammenwirken haben diese Faktoren ein erhebliches Maß an Verhaltensunsicherheit bei den Beamten verursacht¹¹⁾; die bislang geübte totale Identifikation mit dem Status quo wird zumindest relativiert. Eine mögliche Konsequenz dieser Situation sind die gewerkschaftlichen Forderungen nach Streik und Einheitsdienstrecht, da ihre Realisierung die Bediensteten in die Lage versetzen würde, die geschilderten Veränderungen nicht nur aus der Perspektive des neuen „Zwängen“ ausgesetzten „Produktionsfaktors“ zu erleben, sondern als Gruppe aufzutreten, die ihr Schicksal wenigstens partiell selbst bestimmt. Eine andere Reaktion ist die des spontanen Protestes, der entweder in der völligen Negation verharret oder Forderungen aufstellt, die sich nicht aus einem bestimmten gesellschaftlichen Kontext heraus legitimieren lassen. Gelegentliche Streiks im Bildungssektor und Aktionen bei der Polizei könnten hier als Beispiel dienen.

III

Der Verlauf der juristischen Diskussion

Eine Beurteilung des gewerkschaftlichen Vorgehens in dieser Situation setzt zunächst eine Auseinandersetzung mit dem speziellen Aspekt der „Verrechtlichung“ der Diskussion voraus, spielte doch die juristische Zulässigkeit des Beamtenstreiks in der Öffentlichkeit eine wichtige, wenn nicht gar eine dominierende Rolle. Mit der Erteilung der Gutachtaufträge an *Ramm*¹²⁾ und *Däubler*¹³⁾ begaben sich DGB und ÖTV selbst auf diese Ebene des Meinungskampfes, die insoweit durchaus günstige Aussichten zu bieten schien, als das überkommene Streikverbot von immer mehr Autoren in Zweifel gezogen wurde.

Nachdem *Hoffmann* schon 1966 in einer fundierten Abhandlung den Beamtenstreik generell bejaht hatte¹⁴⁾, folgten 1969 die Arbeit von *Benz*¹⁵⁾ und der Aufsatz von *Menzel*¹⁶⁾ sowie einige Äußerungen im Funkkolleg von *Wietölter*¹⁷⁾. Selbst der als konservativ bekannte *Maunz* schien nicht mehr auf dem Boden der überkommenen Lehre zu

⁹⁾ S. den Überblick bei Benz, Beamtenverhältnis und Arbeitsverhältnis, Stuttgart 1969; Däubler, Der Streik im öffentlichen Dienst, 2. Aufl., Tübingen 1971, S. 213 ff.

¹⁰⁾ Vgl. Bahrdt, Die Beamten, in: Gibt es noch ein Proletariat? Herausgegeben von M. Feuersenger, Frankfurt/Main 1962, S. 41.

¹¹⁾ Feuersenger, Gibt es noch ein Proletariat? Frankfurt/Main 1962, S. 7; Hoffmann, Kritische Justiz (KJ), 1971, S. 46 f.; Ronneberger — Rödel, Beamte im gesellschaftlichen Wandlungsprozeß, Bonn-Bad Godesberg 1971, S. 55. (Die letzte Untersuchung kann allerdings nur mit größter Vorsicht verwendet werden, da die empirische Basis nicht nur schmal — 275 ausgewertete Fragebogen — a. a. O., S. 60 — sondern auch von höchst zweifelhaftem Wert ist, da die befragten „Experten“ vom Deutschen Beamtenbund namhaft gemacht wurden, und daher bestenfalls Aufschluß über die Haltung der dort organisierten opinion leaders bieten können — a. a. O., S. 59.)

¹²⁾ Die Arbeit ist erschienen unter dem Titel: Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten, Köln 1970.

¹³⁾ Die Arbeit trägt den Titel: Der Streik im öffentlichen Dienst, 1. Aufl., Tübingen 1970.

¹⁴⁾ Archiv für öffentliches Recht (AöR), 91, 141—192, vorher schon in Gewerkschaftliche Monatshefte (GMH), 1964, 610 ff.

¹⁵⁾ S. Fußn. 9.

¹⁶⁾ Die öffentliche Verwaltung (DOV), 1969, 513 ff.

¹⁷⁾ Rechtswissenschaft, Frankfurt/Main 1968, S. 299, 310.

stehen¹⁸⁾ — ein offener Ausdruck der Krise, in die das Beamtenrecht insgesamt gekommen war. Dennoch hat sich der „Durchbruch zum Beamtenstreik“¹⁹⁾ allenfalls in der Praxis der Hochschulassistenten, nicht jedoch in der fachjuristischen Diskussion vollzogen. Nach einer gewissen Periode des Erstaunens bildete sich eine zahlenmäßige überlegene Gegenmeinung, die sich in den Referaten auf dem 48. DJT²⁰⁾, dem Verlauf der dortigen Diskussion²¹⁾, in den monographischen Untersuchungen von Münch²²⁾ und Isensee²³⁾ sowie in den Rezensionen der Arbeiten von Benz²⁴⁾, Daubler²⁵⁾ und Ramm²⁶⁾ zeigte. Die bis in die Tagespresse hineingetragenen Abwehraktionen der konservativen Seite waren von ungewohnter verbaler Schärfe; Quaritschs Äußerung in der *Welt* etwa, nur Ramm, Daubler „und andere Außenseiter“ würden den Beamtenstreik bejahen²⁷⁾, war ebenso „unakademisch“ wie v. Münchs von Ironie triefende Rezension der Arbeit von Ramm²⁸⁾. Selbst das Gutachten Thiemes zum Juristentag²⁹⁾, das die Aufgliederung in Status- und Folgerecht sowie den Beamtenstreik als rechtspolitische Forderung (also nicht *de lege lata!*) bejahte³⁰⁾, fand scharfe Kritik durch Ule, der in einem unter deutschen Ordinarien sonst nicht gepflegten Ton ausführte³¹⁾: „Hinter dem Gutachten des Verf. steht eine Vorstellung vom öffentlichen Dienst, ... mit dem ein Staat, der öffentliche Aufgaben zu erfüllen hat, ... über kurz oder lang zugrunde gehen müßte. Es ist erstaunlich, daß ein Verf., der noch vor kurzem erklärt hat, daß am deutschen Beamtenrecht nichts zu ändern sei ..., zu einer solchen Einstellung gelangen kann. Ob er ein Opfer seiner wissenschaftlichen Assistenten und Studenten geworden ist, denen er für die Anregungen und Hilfe bei der Vorbereitung des Gutachtens im Vorwort Dank sagt?“

Die Radikalität der Aussagen mag individualpsychologisch mit kompensierter innerer Unsicherheit zu erklären sein; interessanter ist das Faktum, daß die heutigen Verfechter des Streikverbots andere Argumente als die Kommentare und Lehrbücher der fünfziger und sechziger Jahre verwenden. Die angeblich besonders intensive Treupflicht des Beamten, sowie die in unmittelbar geltendes Recht umfunktionierten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG), die die traditionelle Begründung für das Streikverbot abgaben, verschwanden mehr oder weniger lautlos in der Mottenkiste, weil ihre Überzeugungskraft offensichtlich zu wünschen übrig ließ³²⁾. An ihre Stelle trat der Hinweis auf das Sozialstaatsprinzip, das angeblich auch eine vorübergehende Unterbrechung nicht lebensnotwendiger staatlicher Leistungen verbieten soll, sowie auf die Pflicht der

¹⁸⁾ Bayerisches Verwaltungsblatt, 1969, 345 f.

¹⁹⁾ So Ramm a. a. O., S. 108.

²⁰⁾ Von Schäfer und Quaritsch, in: Verhandlungen des 48. Deutschen Juristentages, Bd. II, München 1970, S. 0 10 ff. und 0 34 ff.

²¹⁾ a. a. O., s. o. 58 ff.

²²⁾ Rechtsgutachten zur Frage eines Streikrechtes der Beamten, Hilden 1970 (erstattet im Auftrag der GdP).

²³⁾ Beamtenstreik. Zur rechtlichen Zulässigkeit des Dienstkampfes, Bonn-Bad Godesberg 1971 (angeregt vom Deutschen Beamtenbund).

²⁴⁾ Ule, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 1970, 709.

²⁵⁾ Löwisch, Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 1970, 686; Reh binder, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 1970, 709; Schick, Juristen-Zeitung (JZ), 1970, 742; s. jedoch auch Grunsky, Arbeit und Recht (ArbuR), 1971, 118 ff.

²⁶⁾ v. Münch, Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR), 1970, 371 ff.; Reh binder, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 1971, 124; andererseits Grunsky, Arbeit und Recht (ArbuR), 1971, 118 ff.

²⁷⁾ „Die Welt“ v. 23. 6. 1971 — Nr. 142, S. 9.

²⁸⁾ Beamtenstreik und Sozialstaatsprinzip, ZBR 1970, 371 ff.

²⁹⁾ Empfiehlt es sich, das Beamtenrecht unter Berücksichtigung der Wandlungen von Staat und Gesellschaft neu zu ordnen? Gutachten D zum 48. Deutschen Juristentag, München 1970.

³⁰⁾ a. a. O., S. 64 ff., 66.

³¹⁾ Archiv für öffentliches Recht (AöR), 96, 449.

³²⁾ S. etwa Maunz — Dürig — Herzog, GG, 1958 ff., Art. 9 Rn 114; v. Münch a. a. O., S. 37, 39 ff.; Isensee a. a. O., S. 51, 59 f.

Verwaltung, die vom Parlament erlassenen Gesetze sofort und ohne Zögern auszuführen³³⁾. Aufrechterhalten blieb die Berufung auf das von der herrschenden Meinung behauptete Verbot des politischen Streiks³⁴⁾ — eine im Grunde erstaunliche Tatsache, wenn man bedenkt, daß herrschende Lehrmeinung und Judikatur in Frankreich und Italien zwar den politischen Streik ablehnen, die Arbeitsniederlegung der Beamten jedoch generell bejahen³⁵⁾. Trotz partieller Auswechslung der Argumente ist die Zahl und das innerjuristische Ansehen der Gegner des Beamtenstreiks so groß, daß mit hoher Wahrscheinlichkeit auch die Verwaltungsgerichte und das Bundesverfassungsgericht den Beamten das Recht zur Arbeitsniederlegung absprechen würden. Auch die überraschende Legalisierung des mit ähnlichen Argumenten bekämpften Lehrlingsstreiks in einer Entscheidung des Arbeitsgerichts Solingen³⁶⁾ kann allenfalls einen dünnen Hoffnungsschimmer wecken.

IV

Der Stellenwert der juristischen Auseinandersetzung

Dieses vorläufige Diskussionsergebnis war ungeachtet der vorhandenen progressiven Ansätze vor auszusehen. Die „herrschende Meinung“, die bislang noch nie der Meinung der Herrschenden zuwiderlief³⁷⁾, bildet sich schließlich ja nicht im Wege der plebisitären Abstimmung unter allen Juristen oder gar allen betroffenen Bürgern. Trotz ihrer häufig gesetzesebenen Wirkung zeichnet für sie eine relativ kleine Gruppe „führender Juristen“ verantwortlich, die fast ausschließlich aus Lehrstuhlinhabern, hohen Richtern, Ministerialbeamten und einigen Rechtsanwälten besteht³⁸⁾. Obwohl dissentierende Veröffentlichungen unbekannter oder progressiver Autoren von den Fachzeitschriften jedenfalls dann nicht abgelehnt oder zensiert werden, wenn sie sich vorwiegend an juristischen Argumentationsmustern orientieren und den Plausibilitätsempfindungen des Durchschnittsjuristen nicht eklatant widersprechen, bleibt die Vorherrschaft des „juristischen Establishments“ schon aus Gründen der Quantität unerschütterter. Ihm pauschal konservative oder reaktionäre Gesinnung vorzuwerfen, würde nur emotionalisierende Gegenreaktionen hervorrufen, denen mangels ausreichender empirischer Untersuchungen schwer zu begegnen wäre.

Auch bei vorsichtiger Betrachtung läßt sich jedoch sagen, daß die soziale Herkunft aus der Oberschicht³⁹⁾, die an den Hochschulen der Endphase der Weimarer Republik,

³³⁾ v. Münch, S. 46 ff.

³⁴⁾ Insbesondere Isensee, S. 108 ff.

³⁵⁾ Nachweise bei Däubler a. a. O., S. 47 ff., 50 ff.

³⁶⁾ KJ 1971, 441 ff., m. Anm. Blanke.

³⁷⁾ Zutreffend Klunker, Referat auf dem 7. Bundes-Angestelltentag des DGB, Mainz 1971 (teilweise abgedruckt in ÖTV-Magazin, Dez. 1971, S. 6 f.). Auf die Fragwürdigkeit einer „herrschenden“ Meinung verweist Ramm, Einf. in das Privatrecht, Bd. II, München 1969, S. L 494.

³⁸⁾ Vgl. Berra (i. e. Rasehorn), Im Paragraphenturm, Berlin und Neuwied 1966, S. 26 ff., 68 ff.

³⁹⁾ Zu den Bundesrichtern s. Feest, Die Bundesrichter. Herkunft, Karriere und Auswahl der juristischen Elite, in: Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht, bearbeitet und herausgegeben von Wolfgang Zapf, München 1965, S. 95 ff.; zu Richtern an OLGs und Hochschullehrern Dahrendorf, Deutsche Richter. Ein Beitrag zur Soziologie der Oberschicht, in: Gesellschaft und Freiheit, München 1965, S. 176, 185; zu Juristen im allgemeinen Kaupen, Die Hüter von Recht und Ordnung, Neuwied und Berlin 1969, S. 63 ff.

des 3. Reiches und der vom Kalten Krieg geprägten Bundesrepublik erfahrene Ausbildung⁴⁰⁾ sowie die berufliche Sozialisation, die häufig Anpassung an vorgegebene soziale Normensysteme statt Innovationsfähigkeit belohnt⁴¹⁾, wenig Aufgeschlossenheit für die Belange der Lohnabhängigen und ihrer Gewerkschaften erwarten läßt. Hinzu kommt der Verlust vieler kritischer Wissenschaftler und juristisch interessierter Gewerkschaftsfunktionäre während der Zeit des Nationalsozialismus; die Eliminierung des linken Flügels der Arbeitsrechtswissenschaft im Jahre 1933 (*Sinzheimer, Kahn-Freund, Franz Neumann, Pottboff, Fraenkel*) und die damit geschaffene absolute Vorherrschaft der verbliebenen Konservativen⁴²⁾ beeinflusst noch heute die „herrschende Lehre“ im Arbeitsrecht; rund die Hälfte aller gegenwärtigen Lehrstuhlinhaber stand in direktem Schülerverhältnis zu einem der drei Professoren, die den führenden Kommentar zum faschistischen Arbeitsordnungsgesetz von 1934⁴³⁾ verfaßten⁴⁴⁾. Die „Carl-Schmitt-Schule“ im Verfassungsrecht kann auf eine ähnlich erfolgreiche Personalpolitik zurückblicken, und das Beamtenrecht war bis vor kurzem selbst innerhalb des Spektrums konservativer Rechtswissenschaft dem äußersten rechten Flügel zuzurechnen⁴⁵⁾.

Obwohl — oder gerade weil in letzter Zeit auch in den Gewerkschaften die Einsicht in diese Zusammenhänge wächst⁴⁶⁾, muß man sich die Frage stellen, ob die Teilnahme an derart vorprogrammierten Diskussionsprozessen nicht von vorneherein verlorene Liebesmüh ist, gewissermaßen ein aussichtsloser Kampf von ein paar „Abweichlern“ gegen die Übermacht der „Rechtgläubigen“. In der Tat wäre diese Frage zu bejahen, würde man sich in der Absicht beteiligen, den Widerpart von der Richtigkeit der eigenen Argumente zu überzeugen und so aus der Minderheiten- eines Tages eine Mehrheitsposition zu machen. Dies als realistische Perspektive zu betrachten, würde bedeuten, die rechtswissenschaftliche Öffentlichkeit als eine verselbständigte von der übrigen Gesellschaft losgelöste Sphäre zu betrachten, in der Meinungsbildung allein nach den Grundsätzen herrschaftsfreier rationaler Diskussion erfolgt. Daß dem nicht so ist, wird auch dem Nichtmarxisten deutlich, wenn er den Verlauf der juristischen Diskussion zu wichtigen gesellschaftspolitischen Fragen verfolgt. Die Stellungnahmen der Literatur zur Zulässigkeit des Arbeitskampfes etwa, die restriktive Interpretation des Kartellverbots sowie die Trennung und enge Auslegung von Demokratie- und Sozialstaatsprinzip, lassen sich schwerlich anders als durch die ökonomische und politische Entwicklung in der „Rekonstruktionsperiode“ der BRD erklären⁴⁷⁾. Aus dieser Einbettung in gesellschaftliche Machtverhältnisse ergibt sich zwingend die Unrichtigkeit der These von den Juristen als einem selbständigen „historischen Subjekt“⁴⁸⁾; auch sie können gesell-

⁴⁰⁾ Dazu Kaupen a. a. O., S. 154 ff.; Neue Juristenausbildung, herausgegeben vom Loccumer Arbeitskreis, Neuwied und Berlin 1970; Wassermann, Erziehung zum Establishment, Karlsruhe 1969.

⁴¹⁾ Vgl. Kaupen a. a. O., S. 189 ff.

⁴²⁾ Zutreffend konstatiert von Ramm, Zur Bedeutung der Rechtssoziologie für das Arbeitsrecht, in: Rechtssoziologie und Rechtspraxis, herausgegeben v. Naucke und Trappe, Neuwied und Berlin 1970, S. 164.

⁴³⁾ Hueck — Nipperdey — Dietz, Arbeitsordnungsgesetz. Das Schülerverhältnis braucht freilich nicht immer und in jedem Fall zu einer Übernahme der politischen Ansichten des „Lehrers“ zu führen.

⁴⁴⁾ Der heutige Student erfährt freilich meist nicht einmal die Namen der Kommentatoren des Arbeitsordnungsgesetzes; so erwähnt etwa das verbreitete Lehrbuch von Söllner (Arbeitsrecht, 2. Aufl., 1971), A. Hueck und H. C. Nipperdey lediglich als Vertreter der Weimarer Arbeitsrechtswissenschaft, verschweigt jedoch ihre Tätigkeit im 3. Reich (S. 24) und würdigt Nipperdey als „einen der bedeutendsten Gelehrten des Arbeitsrechts“ in der Bundesrepublik (S. 16).

⁴⁵⁾ Nachweise bei Daubler, Der deutsche Beamte, 1971, 119.

⁴⁶⁾ S. etwa G. R., Mitbestimmungsgespräch, 1972, 2, und Kluncker, ÖTV-Magazin, Dez. 1971, S. 6.

⁴⁷⁾ Zum Arbeitskampf s. etwa Rajewsky, Arbeitskampfrecht in der Bundesrepublik, Frankfurt/Main 1970; zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen Wiethölter a. a. O., S. 252 ff.; zur Interpretation des Art. 20 GG Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, Köln und Opladen 1970, S. 281 ff.; Stuby, Bürgerliche Demokratietheorien in der Bundesrepublik, in: Der bürgerliche Staat der Gegenwart, herausgegeben v. Kühnl, Reinbek 1972, S. 87 ff., 95 ff., 117 ff.

⁴⁸⁾ S. die Kontroverse zwischen Ridder (KJ 1971, 371 ff.) und Preuß (KJ 1971, 378 ff.), wobei Preuß allerdings Ridder gerade in diesem Punkt mißverstehen dürfte.

schaftsverändernde Wirkung nur im arbeitsteiligen Zusammenhang einer gesamtgesellschaftlichen Emanzipationsbewegung gewinnen.

In diesem Rahmen kann der Nutzen rechtswissenschaftlicher Arbeit m. E. ein doppelter sein: Einmal ist auch eine kleine kritische Minderheit in der Lage, die verdeckte Klassenbindung der herrschenden Rechtswissenschaft darzulegen und damit deren Autorität bei denen zu erschüttern, die objektiv kein Interesse an der Aufrechterhaltung des Status quo haben. Ideologiekritik wie sie im Arbeitsrecht der Weimarer Zeit verbreitet war ⁴⁹⁾, kann aufklärerische Dimensionen gewinnen, wenn sie sich an die Unterprivilegierten, speziell an die Lohnabhängigen und ihre Gewerkschaften richtet ⁵⁰⁾. Gerade in einer Gesellschaft, in der Konflikte „verrechtlicht“ sind ⁵¹⁾, in der sich auch die Gewerkschaften sozialen Wandel nur durch einen gestaltenden Akt des Gesetzgebers vorstellen können ⁵²⁾, ist es besonders wichtig, den Klassencharakter der bestehenden Rechtsordnung, insbesondere ihrer die Lohnabhängigen unmittelbar betreffenden Teile wie des Arbeitsrechts und des Beamtenrechts aufzuzeigen und daran die Gesellschaftsstruktur insgesamt zu exemplifizieren.

Zum anderen hat die „Minderheitenposition“ auch den Sinn, Handlungsspielräume innerhalb des bestehenden Rechtssystems aufzuzeigen und bestimmten gesellschaftspolitischen Zielen juristischen Ausdruck zu verleihen ⁵³⁾. Dies impliziert keineswegs Methodenunehrlichkeit oder taktische „Interessentenjurisprudenz“: Auch unter Beachtung des von der herrschenden Rechtswissenschaft entwickelten methodischen Instrumentariums — und deshalb mit dem Anspruch klassischer rechtsdogmatischer Wissenschaftlichkeit — ergeben sich häufig Interpretationen, die den Status-quo-Interessen zuwiderlaufen. Ursache für diesen argumentatorischen Vorteil ist nicht etwa intellektuelles Fehlverhalten der Vertreter der Gegenseite, sondern die Tatsache, daß unser auf liberalen Prämissen aufbauendes Rechtssystem seinem eigenen Anspruch immer weniger gerecht zu werden vermag und daher gerade seine konservativen Interpreten zu „unerlaubten“ methodischen Kunstgriffen zwingt.

Auf die Streikdiskussion angewandt, bedeutet dies, daß juristische Untersuchungen von vorneherein nur den Sinn haben konnten, die (objektive) Interessenbindung der herrschenden Meinung deutlich zu machen und dem gesellschaftspolitischen Ziel Beamtenstreik eine rechtliche Begründung zu verschaffen, die hier ohne Bruch mit überkommenen rechtsdogmatischen Argumentationsmustern als relativ konventionelle Verfassungsinterpretation möglich war. Eine mit gleichem

⁴⁹⁾ Die wichtigsten Aufsätze sind wiederveröffentlicht bei Ramm (Hrsg.), *Arbeitsrecht und Politik*, Neuwied/Berlin/Spandau 1966. S. weiter Karl Korsch, *Arbeitsrecht für Betriebsräte* (1922), herausgegeben und mit einem Vorwort von Erich Gerlach, Frankfurt/Main 1968.

⁵⁰⁾ Daß sie dies gerade in der Weimarer Zeit nicht tat, bemerkt zutreffend Giugni in seiner Rezensionabhandlung zu „Arbeitsrecht und Politik“: *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, in: *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1970, 373 ff.

⁵¹⁾ Dazu Seifert KJ 1971, 185 ff.

⁵²⁾ Zur Kritik am gewerkschaftlichen Legalismus Unterseher KJ 1970, 140 ff.

⁵³⁾ So empfiehlt Giugni a. a. O. insbesondere eine Orientierung auf die Tarifpolitik.

erkenntnisleitendem Interesse geschriebene Arbeit über das Einheitsdienstrecht müßte jedenfalls im zweiten Punkt anders verfahren und sich insoweit mit der juristischen Ausformulierung des angestrebten Modells begnügen. In beiden Fällen könnte aber die rechtswissenschaftliche Untersuchung nicht *die* Entscheidung über Möglichkeit oder Unmöglichkeit eines Zieles beinhalten, sondern sie wäre lediglich *ein* Beitrag zu einem Prozeß innergewerkschaftlicher und öffentlicher Diskussion über den gemeinsam einzuschlagenden Weg. Will man daher die Berechtigung wie die praktische Durchsetzbarkeit der Streikforderung erkennen, so ist nicht nach der „herrschenden Meinung“, sondern nach der an einer Analyse der gegenwärtigen Gesellschaft orientierten Gewerkschaftsstrategie zu fragen. Nicht auf dem „Nebenkriegsschauplatz“ juristischer Auslegungskünste, sondern nur durch wenigstens partielle Veränderungen der bestehenden Machtverhältnisse kann der Beamtenstreik durchgesetzt werden.

V

Bezugspunkt Gewerkschaftsstrategie

Es wäre vermessen, in wenigen Zeilen ein strategisches und taktisches Konzept von Arbeitnehmerorganisationen entwickeln zu wollen, zumal ausreichende Vorarbeiten innerhalb der deutschen Gewerkschaftsbewegung kaum vorhanden zu sein scheinen⁵⁴). Möglich ist daher nur eine Einordnung der Forderung nach Streik und der weiterführenden Forderung nach dem Einheitsdienstrecht in eine potentielle Gesamtstrategie, die jedenfalls vom Ziel her weite Zustimmung finden sollte. Wir unterstellen daher, daß es Aufgabe gewerkschaftlicher Arbeit ist, die demokratische Selbstbestimmung aller Produzenten zu ermöglichen⁵⁵), die auf den politischen Bereich beschränkte (und dort entscheidenden Verzerrungen ausgesetzte) Demokratie auf sämtliche Lebensbereiche zu übertragen⁵⁶). Die Anwendung dieses Prinzips im öffentlichen Dienst stößt auf die besondere Schwierigkeit, daß die marxistische wie die reformistische Strategiediskussion in aller Regel den Produktionsarbeiter völlig in den Vordergrund stellt und die Staatsbediensteten mehr oder weniger pauschal dem Repressionsapparat zuordnet⁵⁷). Dies mag insbesondere bei den Beamten mit Rücksicht auf historische Erfahrungen⁵⁸) und ihre zahlenmäßige Schwäche⁵⁹) berechtigt gewesen sein; in der Gegenwart ist eine solche Selbstbeschränkung hinfällig geworden, da sich die öffentlichen Bediensteten auch bewußtseinsmäßig nicht automatisch den herr-

⁵⁴) Vgl. Weingart GMH 1971, 226 ff.

⁵⁵) S. Leminsky GMH 1971, 194 f., und Vetter GMH 1970, 332 ff.

⁵⁶) Vgl. Fülberth — Knüppel, Bürgerliche und sozialistische Demokratie, in: BRD — DDR, Vergleich der Gesellschaftssysteme, Köln 1971, S. 206 ff., 213 ff.

⁵⁷) Eine Ausnahme bildet das Referat von Kluncker, Konsequenzen für die Strategie der Gewerkschaften aus der Notwendigkeit zur Modernisierung, in: Modernisierung im öffentlichen Dienst, Öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1971, S. 5 ff. Ein geradezu abschreckendes Beispiel der verbreiteten Vorurteile bieten dagegen Goeschel — Heyer — Schmidbauer, Beiträge zu einer Soziologie der Polizei, Bd. 1, Frankfurt/Main 1971.

⁵⁸) Vgl. Stelter, Festschrift Jacobi, Berlin 1957, S. 430: „Die deutsche Beamtenschaft hat im Kampfe gegen die Arbeiterklasse niemals versagt.“

⁵⁹) S. die Zahlenangaben bei Ronneberger — Rödel a. a. O., S. 14 ff.

schenden Schichten zurechnen lassen⁶⁰⁾ und überdies eine Zahl von rund 3 Millionen erreicht haben, die nicht einfach als *quantité négligeable* abgetan werden kann⁶¹⁾. Ihre Einbeziehung in den Emanzipationskampf aller Unterprivilegierten ist um so notwendiger, als es gerade Teile des Staatsapparats wie Polizei und Militär sind, die bei drohenden Gefährdungen des im Interesse weniger liegenden Status quo mit der Gewaltanwendung betraut werden. Ihre Tauglichkeit als Niederhaltungsinstrument wird entscheidend gemindert, wenn die Einsicht in die prinzipielle Interessenidentität mit den übrigen Lohnabhängigen nicht mehr nur Sache einiger bewußter Gewerkschafter ist. Die Möglichkeiten zur Vermittlung dieses Bewußtseins sind nicht schlecht: Der öffentliche Arbeitgeber ist anders als ein Privatunternehmer an die überkommenen Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit gebunden, die ihm beliebige Disziplinierungen verbieten, würde er doch sonst seine eigene Legitimationsbasis untergraben.

Der Streik im öffentlichen Dienst stellt — in diesem Zusammenhang betrachtet — einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Selbstbestimmung der Lohnabhängigen dar. Wie jede kollektive Arbeitsniederlegung impliziert er die Bildung einer — in der Regel wenig stabilen und ausdifferenzierten — autonomen Organisation von Menschen, die sich bisher nur in fremdgesetzten Ordnungen bewegten⁶²⁾. Dieser Ansatz von Gegenmacht bringt selbst dann eine neue Qualität in die Auseinandersetzungen, wenn das Ziel des Arbeitskampfes sich völlig innerhalb des bestehenden marktwirtschaftlichen Systems bewegt; die Erzwingung des Streikrechts ist immer „eine Reform, die über sich selbst hinausweist“. Andererseits dürfen die auch hier möglichen Persionen nicht vergessen werden. Bleiben etwa die erkämpften Lohnerhöhungen ohne Effekt, weil sie durch Preissteigerungen aufgesogen werden, so kann dies die Überzeugung schaffen, auch durch (ansatzweise) Selbstorganisation sei nichts zu erreichen, und damit eine noch stärkere Resignation hervorrufen. Die Konsequenzen für die gewerkschaftliche Tarifpolitik liegen auf der Hand.

Das Einheitsdienstrecht als zweite vom Streik nicht mehr zu trennende Hauptforderung hat nicht nur das Ziel, irrationale Ungleichbehandlungen abzubauen⁶³⁾; es wird vielmehr auch die Sonderstellung der Beamtengruppe beseitigen, die Ausdruck und Ursache zugleich für deren Sonderdasein innerhalb der Lohnabhängigen ist⁶⁴⁾. Ihrer sozialen Stellung nach waren sie lange Zeit als eine Art „Arbeiteraristokratie“ im Staatsapparat zu bezeichnen, die sich bewußtseins-

⁶⁰⁾ Ausreichende empirische Untersuchungen fehlen, doch lassen die gewerkschaftlichen Aktivitäten kaum einen anderen Rückschluß zu.

⁶¹⁾ Zahlenangaben bei Thieme a. a. O., S. 18 ff. Zu beachten ist, daß 1968 nur noch 54,5 % aller Arbeitnehmer und Beamten im produzierenden Gewerbe tätig waren (näheres bei Deppe, das Bewußtsein der Arbeiter, Köln 1971, S. 134).

⁶²⁾ Zutreffend Hoffmann, Streik als gesellschaftsverändernde Praxis, in: Zur Theorie des Streiks, herausgegeben von D. Schneider, Frankfurt/Main 1971, S. 214 ff.

⁶³⁾ Dazu Kluncker, Der deutsche Beamte (DDB), 1970, 4; Gerhard Schmidt, DDB 1970, 125 ff.

⁶⁴⁾ Stelter, Festschrift Jacobi, S. 429: Das kapitalistische Beamtenrecht muß 2 Voraussetzungen erfüllen, nämlich die Isolierung der Beamten von den übrigen Werktätigen sicherstellen, und die Illusion der Interessenübereinstimmung mit der Bourgeoisie schaffen.

mäßig eindeutig selbst von den Angestellten absetzte. Nachdem die materielle Grundlage dieses Status weithin weggefallen ist, hebt das Einheitsdienstrecht die Trennung vollends auf und wirkt damit auch den Überresten der Beamtenideologie entgegen. Auf der anderen Seite darf die gewerkschaftliche Konzeption nicht dazu führen, daß ein Sonderstatus für *alle* öffentlichen Bediensteten geschaffen wird, der zwar arbeitsrechtliche Elemente aufnimmt, sich aber doch deutlich vom allgemeinen Arbeitsrecht unterscheidet. Im Ergebnis würde dies die schon durch das PersVG eingeleitete Sonderbehandlung des gesamten öffentlichen Dienstes vertiefen und der Einheit aller Lohnabhängigen gerade entgegenwirken. Ein nach der Zweiteilung in Status- und Folgerecht konzipiertes Einheitsdienstrecht ist daher nur dann akzeptabel, wenn das gesetzlich festgelegte Statusrecht nicht mehr (und keine qualitativ anderen) Normen enthält als sie der Gesetzgeber im allgemeinen Arbeitsrecht bereitstellt⁶⁵).

VI

Die Widerstände

Die prinzipielle Tauglichkeit von Beamtenstreik und Einheitsdienstrecht als Teil einer gewerkschaftlichen Demokratisierungsstrategie wirft die Frage der praktischen Durchsetzung erneut mit aller Schärfe auf.

1. Widerstände gegen die gewerkschaftlichen Zielvorstellungen kommen einmal von einem Teil der Beamtenschaft selbst. Die oben konstatierte Verhaltens- und Statusunsicherheit kann nicht nur zu den vorhandenen (oder weitergehenden) gewerkschaftlichen Forderungen oder zu spontanen Protestaktionen führen; die Reaktion der Betroffenen kann auch in einer noch stärkeren irrationalen Überhöhung der eigenen Position und in der Übernahme extrem autoritärer Wertvorstellungen liegen, eine Haltung, die etwa das Streikrecht „den Proleten“ oder sonstigen weniger wertvollen Volksgenossen überlassen möchte. Nicht nur der Erscheinungsform nach liegt hier eine Entsprechung zum deklassierten Kleinbürgertum, zu verarmten Händlern, Bauern und sonstigen Kleingewerbetreibenden vor, die am Ende der Weimarer Zeit massenweise zum Faschismus überliefen und auch in der Bundesrepublik ein wichtiges Reservoir der NPD bildeten⁶⁶).

2. Wichtiger als dieser „faschistoide“ Flügel der Beamtenschaft, der seine organisatorische Heimat kaum in DGB-Gewerkschaften haben dürfte, sind die Widerstandszentren an der Spitze des Staatsapparates und der Großindustrie. Ihr objektives und meist auch subjektives Interesse geht dahin, den ihre Herrschaft sichernden Status quo zu zementieren und allen Bestrebungen entgegenzuwirken, die das bestehende Gefüge der Über- und Unterordnung erschüttern könnten⁶⁷).

⁶⁵) Verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Statusrecht bei Däubler, DDB 1971, 122.

⁶⁶) s. Kühnl — Rilling — Sager, Die NPD. Struktur, Ideologie und Funktion einer neofaschistischen Partei, Frankfurt/Main 1969, S. 220 ff.

⁶⁷) Daß diese Haltung auch und gerade von Managern geteilt wird, ist vor kurzem erneut bestätigt worden (s. Pross — Boetticher, Manager des Kapitalismus, Frankfurt/Main 1971, insbesondere S. 105 ff.).

Die mit Streik und Einheitsdienstrecht verfolgten innovatorischen Ziele stoßen daher auf ihren entschlossenen Widerstand. Streikende Lohnabhängige sind ebenso eine „Störung“ im System staatlich regulierter und gestützter privater Kapitalverwertung wie die Einebnung der Unterschiede zwischen Beamten und Arbeitnehmern, die langfristig auch der für die Machtausübung so bedeutsamen bewußtseinsmäßigen Trennung entgegenwirkt. Das entschiedene Festhalten gerade am Beamtenrecht hat seine Gründe darin, daß es sich in seinen Grundstrukturen vorzüglich zur Disziplinierung der Lohnabhängigen, zu ihrer widerspruchsfreien Einordnung in das bestehende System eignet. Zur kollektiven Schwäche, die sich in der Verweigerung von Streik und Tarifautonomie sowie in der Reduzierung der Personalratsbefugnisse zeigt, tritt ein erhebliches Maß an individueller Fürsorge und sozialer Sicherheit. Nahezu unbeschränkte Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, umfassende Altersversorgung und absoluter Schutz des Arbeitsplatzes sollen dem einzelnen die Entbehrlichkeit solidarischer Aktionen vor Augen führen⁶⁸⁾. Hinzu kommt das ausschließlich auf den individuellen Aufstieg abstellende Laufbahnprinzip, das die sowieso vorhandene Distanz zur Gewerkschaftsbewegung noch vergrößert. Die damit gegebene evidente Nützlichkeit des Beamtenrechts zur Sicherung von Status-quo-Interessen wird durch seine offen zugestandene Herkunft aus dem Feudalismus⁶⁹⁾ nicht beeinträchtigt. Im Gegenteil: Das Beamtenrecht verdankt seine Zählebigkeit in der Gegenwart dem verbreiteten Trend zur „Refeudalisierung“, zur Ablösung liberaler auf individuelle Freiheit abzielender Normen durch mehr oder weniger offen als solche bezeichnete Unterwerfungsverhältnisse⁷⁰⁾. Das Beamtenrecht hat, pauschal gesprochen, die bürgerlich-demokratische Epoche versäumt. Dennoch wird auch von seinen Verteidigern nicht verkannt, daß den gewandelten Staatsaufgaben auch ein an sie angepaßtes Dienstrecht entsprechen muß. Die oben erwähnten Friktionen zwischen überkommener bürokratischer Struktur und den heutigen an die Verwaltung gestellten Anforderungen lassen Reformen durchaus geraten erscheinen, ohne daß selbstredend die Grundstrukturen irgendwie angetastet werden. Das Laufbahnprinzip etwa verdient auch von den Status-quo-Interessen her eine Ablösung durch das Leistungsprinzip, da der Kostendruck zur Mobilisierung aller Reserven zwingt und die systemerhaltende Perspektive des individuellen Aufstiegs nicht verlorengelht⁷¹⁾. Der hierarchische Aufbau muß kein Tabu mehr sein, solange die Entscheidungsspielräume kooperativer Gremien nicht zu autonomer

⁶⁸⁾ Auch das geltende Arbeitsrecht enthält derartige Elemente, doch ist weder die Fürsorgepflicht noch die kollektive Schwäche so stark ausgeprägt. Zu den schon in der Weimarer Zeit von der Rechtsprechung verfolgten Tendenzen, ein derartiges „sozialkonservatives“ Sozialideal zu realisieren s. Kahn — Freund bei Ramm (Hrsg.), *Arbeitsrecht und Politik*, Neuwied und Berlin-Spandau 1966, S. 149 ff.

⁶⁹⁾ S. etwa Wyluda, *Lehnrecht und Beamtentum*, Berlin 1969, und die Besprechungen von Ule, DVBl. 1970, 640, und Neeße ZBR 1970, 304.

⁷⁰⁾ Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 3. Aufl., Neuwied und Berlin 1968, S. 157 ff.; aus der übrigen Literatur s. erste Ansätze bei Däubler JZ 1969, 499 ff.; Kirsch, *Machtverteilung im Unternehmen*, Köln 1967, S. 55 ff.; v. Nell-Breuning, *Mitbestimmung — wer mit wem?* Freiburg — Basel — Wien 1969, S. 206 ff.; Unterseher, *Arbeitsverhältnis und innerbetriebliche Herrschaft*, Frankfurt/Main 1969, S. 79 ff.

⁷¹⁾ Konsequenz insoweit Art. 29 Abs. 2 des Berliner Programms der CDU (abgedruckt in: *Modernisierung im öffentlichen Dienst. Einheitliches Dienstrecht*, herausgegeben v. d. ÖTV, Stuttgart 1971, S. 44), das den Leistungsgrundsatz zum „beherrschenden Grundsatz im öffentlichen Dienst“ machen will.

Gegenmacht führen können. Unschädlich ist es auch, dem verbreiteten Bestreben nach Mitbestimmung durch Einräumung scheinbarer Partizipationsrechte entgegenzukommen. Das Hinaufstilisieren der Anhörung zur Beratung etwa⁷²⁾, die Einführung paritätischer Kommissionen, deren Vorschlag den die Arbeitsbedingungen festlegenden Gesetzgeber nicht bindet⁷³⁾, die Zulassung von Tarifverträgen, um die nicht gestreikt werden darf, sondern die einem Zwangsschlichtungsverfahren unterworfen werden⁷⁴⁾ — das alles sind „Reformen“, die der zeitgerechten Anpassung des Beamtenrechts dienen, seine Disziplinierungsfunktion aber nicht aufheben, sondern allenfalls schwerer durchschaubar machen. Auf dieser Basis ist dann sogar das Einheitsdienstrecht willkommen, das die „Vorteile“ des Beamtenrechts auf alle öffentlichen Bediensteten ausdehnen würde — wobei es die Befürworter wenig kümmert, daß damit ein von der Verfassung verbotener sozialer Rückschritt verbunden wäre.

VII

Möglichkeiten der Durchsetzung

Die Darlegung der Widerstände macht deutlich, daß Beschlüsse von Gewerkschaftstagen und Verlautbarungen von Hauptvorständen für sich allein ganz gewiß nichts Entscheidendes zu bewirken vermögen. Auch der Appell an die im Bundestag vertretenen Parteien dürfte schwerlich von Erfolg gekrönt sein — die Haltung der CDU entspricht völlig dem eben entwickelten technokratischen Modell systemstabilisierender „Reformen“, und führende Vertreter der SPD neigen ähnlichen Gedankengängen zu. Der erstrebte soziale Wandel kann unter diesen Umständen nur über eine breite Mobilisierung der öffentlichen Bediensteten selbst erreicht werden.

„Mobilisierung“ setzt Aufklärung über die eigene Situation voraus. Der einzelne darf sich nicht nur aus Treue zur Organisation oder aus Identifikation mit bestimmten Personen an Aktionen beteiligen; ein dauerhafter Einsatz ist vielmehr nur dann zu erwarten, wenn er von der Richtigkeit des gemeinsamen Vorhabens überzeugt ist, wenn er erkennt, daß die erstrebte Reform auch seinen Interessen dient. Für die Gewerkschaft folgt daraus die Notwendigkeit, ihre Forderungen nicht in abstrakte Begriffe zu kleiden, sondern einen so hohen Konkretisierungsgrad zu erstreben, daß die Umsetzung in die individuelle Sphäre des Mitglieds möglich ist. Konkret ausgedrückt: Es ist wenig sinnvoll, ein Abstraktum „Streik“ oder „Einheitsdienstrecht“ zu verlangen, das lediglich ein paar vieldeutige Grundsätze enthält, die von Skeptikern sogar als Verschlechterung aufgefaßt werden können. Was hat der einzelne davon, wenn er nicht mehr ernannt wird, sondern einen (öffentlich- oder privatrechtlichen) Vertrag abschließt? Wie ist es ihm verständlich zu machen, daß es für ihn einen Vorteil darstellt, wenn Versetzung und

⁷²⁾ CDU — Berliner Programm a. a. O.

⁷³⁾ So Gedankengänge des Beamtenbundes.

⁷⁴⁾ So Schäfer a. a. O., S. 32., und in seinem Referat auf dem 10. Ordentl. Kongreß der DPG.

Abordnung nicht mehr aus nie völlig transparentem „dienstlichen Bedürfnis“, sondern nur „nach Maßgabe tarifvertraglicher Regelung“ möglich sind⁷⁵⁾? Welchen Zielen soll das Streikrecht dienen, wie wird dem verbreiteten, wenn auch unbegründeten Bedenken begegnet, wegen der Aussperrung komme das Lebenszeitprinzip in Gefahr? Alle diese sowie zahllose andere Fragen sind bei den bisherigen Reformkonzepten mehr oder weniger offengelassen — ein bedauerlicher Mangel, der dadurch nicht geringer (sondern nur verständlicher) wird, daß auch andere gesellschaftspolitische Vorstellungen der Gewerkschaften (Mitbestimmung!) das Problem der Verknüpfung mit den aus der konkreten Arbeitssituation des einzelnen folgenden Interessen nur unzureichend thematisieren.

Auf Grund eines so konzipierten, sehr viel konkreteren Modells, das natürlich Änderungen im Verhandlungswege nicht ausschließen dürfte und den Charakter eines Maximalprogramms haben müßte, kann dann die auf Mobilisierung hinzielende Bildungsarbeit einsetzen. Diese hat daher nicht nur die gewiß wichtige Aufgabe, an konkreten Konflikten gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge aufzuzeigen und den einzelnen zu befähigen, in analogen Situationen selbst eine entsprechende Analyse und Einordnung vorzunehmen⁷⁶⁾; darüber hinaus muß sie vielmehr auch handlungsmotivierend wirken und nicht nur Erkenntnisprozesse, sondern auch Aktionen initiieren⁷⁷⁾.

Was sind die geeigneten Aktionen zur Durchsetzung von Streik und Einheitsdienstrecht? Ein vollständiger Katalog läßt sich a priori nur schwer entwerfen. Außer an unzumutbare Arbeitsbedingungen anknüpfende Appelle an die Öffentlichkeit (Demonstrationen etc.) wäre die sich innerhalb der Gesetze haltende bewußte Regelverletzung zu nennen (z. B. eingehende, den „normalen“ Dienstablauf störende Beratung der Steuerpflichtigen durch die Finanzbeamten). Eine außerordentlich wichtige Rolle dürfte außer der (Verhandlungspositionen begründenden) Bereitschaft zum Streik auch die tatsächliche Durchführung von Arbeitsniederlegungen spielen, da sie in sehr hohem Maße weitere Lernprozesse in Gang setzen können. Eine derart mobilisierte Basis gibt den Gewerkschaftsspitzen dann das notwendige Druckmittel in die Hand, um andere als systemstabilisierende Reformen zu erzwingen. Gäbe es schon heute eine zum Kampf entschlossene, von der Richtigkeit von Streik und Einheitsdienstrecht überzeugte Beamtenschaft, so würde sich mit Sicherheit eine Entwicklung vollziehen, die einige fortgeschrittene bürgerliche Demokratien bereits hinter sich gebracht haben: Trotz zu erwartender Rückzugsgefechte der konservativen Juristenmehrheit würde wie in Frankreich, Italien, Belgien und z. T. auch Österreich das (häufig geübte) Streikrecht faktisch nicht mehr in Zweifel gezogen⁷⁸⁾. Auf Grund dieses

⁷⁵⁾ So die Vorschläge der ÖTV a. a. O. (oben Fußn. 71), S. 25 ff.

⁷⁶⁾ Dazu Negt, Soziologische Phantasie und exemplarisches Lernen. Zur Theorie der Arbeiterbildung, Frankfurt/Main 1969, S. 25 ff., 81 ff.

⁷⁷⁾ Vgl. Deppe — Wolfinger, Gewerkschaftliche Jugendbildung und politisches Bewußtsein, bei: Deppe a. a. O., S. 301 ff.

⁷⁸⁾ Nachweise bei Däubler, Streik, S. 41 ff.

Kampfmittels käme es zu vertraglichen Absprachen mit dem „Dienstherrn“, einer Vorform des Tarifvertrages, die nach längerer oder kürzerer Zeit offizielle Anerkennung durch den Gesetzgeber finden könnte⁷⁹⁾. Die ursprünglichen Ziele wären erreicht — freilich mehr aus eigener Kraft als mit Bitten an den Gesetzgeber. Durch Erarbeitung konkreter Modelle, durch Intensivierung der darauf aufbauenden gewerkschaftlichen Bildungsarbeit und durch geeignete Aktionen müßte es möglich sein, wenigstens das Demokratiedefizit auszugleichen, das uns heute von einigen anderen westlichen Ländern trennt.

Walther Müller-Jentsch

Der Arbeitskampf in der Metallindustrie — Analyse der Tariffbewegung 1971

Walther Müller-Jentsch, geboren 1935 in Düsseldorf, besuchte nach mehrjähriger Berufstätigkeit das Hessenkolleg in Frankfurt/Main; 1963 bis 1969 Studium der Soziologie und Ökonomie in Frankfurt/Main und London; Diplom-Soziologe; seit 1969 am Institut für Sozialforschung, Frankfurt/Main, beschäftigt; dort arbeitet er an einer empirischen Untersuchung über die Gewerkschaften in der BRD.

Die nahezu lautlosen und glatten Tarifverhandlungen dieses Jahres stehen in eigentümlichem Kontrast zu den harten Auseinandersetzungen und für die Bundesrepublik ungewohnten Verläufen der gewerkschaftlichen Tariffbewegungen der letzten drei Jahre.

Im Aufschwungjahr 1969 hatten die spontanen und massenhaften Septemberstreiks eine für die Gewerkschaften überraschende Offensive der Lohnabhängigen eingeleitet, die sich auf die Tarifabschlüsse des Jahres 1970 außerordentlich günstig auswirkte; es wurden die höchsten Abschlüsse seit Kriegsende erzielt. Die Serie der spontanen Streiks in der Metallindustrie, welche die Tariffbewegung 1970 nachdrücklich akzentuierte, zeugte von der Ungebrochenheit der Arbeiteroffensive. — In der abflachenden Konjunktur des Jahres 1971 gingen die Unternehmer zur Gegenoffensive vor. Die beiden traditionellen Lohnführer unter den DGB-Gewerkschaften, die IG Chemie—Papier—Keramik und die IG Metall, wurden in Arbeitskämpfe verwickelt, deren Ausmaß und Härte für

⁷⁹⁾ „Faktische“ Tarifverträge gibt es in Belgien, Österreich und Frankreich, vom Gesetzgeber legalisierte in Schweden und Norwegen (wo vorher nur „faktische“ bestanden).