

Saland (Bezirk Ruhr-Nord): Auf die Dauer könne man den Bergbau nicht nach privatwirtschaftlichen Kriterien führen. Wenn der gegenwärtige Boom überschritten ist, so meinen wir, wird das noch deutlicher werden.

Zum Abschluß des Gewerkschaftstages wurde eine Nachwahl vollzogen, da aus der Kommission "Arbeitsschutz" Franz Beckmann, aus der Kommission "Bildungswesen" Ludwig Oster-

holzer und aus der Kommission "Mitbestimmung" Hermann Mahr ausgeschieden waren. Der Gewerkschaftstag bestätigte die von den zuständigen Bezirken benannten Nachfolger Erwin Förster (Bezirk Ruhr Nord-Ost) für die Kommission "Arbeitsschutz", Rudolf Pech (Bezirk Süddeutschland) für die Kommission "Bildungswesen" und Paul Pöls (Bezirk Niederrhein) für die Kommission "Mitbestimmung".

## ÖTV LEGT GUTACHTEN ÜBER STREIKRECHT DER BEAMTEN VOR

### DBB BEZEICHNET DENKSCHRIFT ALS UNREALISTISCH

(Korr.) — Einen neuen Typ des Beschäftigten im öffentlichen Dienst skizzierte Heinz Kluncker in einer Pressekonferenz am 20. April 1970 in Stuttgart. Der rechtliche und soziale Status dieses neuen Typs müsse besser sein als der aller derzeitigen Beschäftigtengruppen. Ziel der Gewerkschaft ÖTV sei ein einheitliches Dienstrecht, das die herkömmliche Unterteilung in Arbeiter, Angestellte und Beamte überwinde. Im Hinblick darauf müsse auch den Beamten, ebenso wie anderen Personengruppen, das Streikrecht zugebilligt werden, damit sie "aus der unwürdigen Rolle des Bittstellers in allen Fragen ihrer Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen befreit werden".

Der Streik ist, wie Kluncker ausführte, zu allen Zeiten ein legitimes, wenn auch das "äußerste Mittel" zur Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen gewesen: "Unter den gegebenen historischen und gegenwärtigen Voraussetzungen ist die Emanzipation der Arbeitnehmer ohne den Streik nicht vorstellbar. An dieser grundsätzlichen Einschätzung des Streiks durch die Gewerkschaften können weder positive noch negative Rechtsvorschriften etwas ändern."

#### Demokratische Teilhabe im öffentlichen Dienst

Der ÖTV — Vorsitzende wies darauf hin, daß sich seine Gewerkschaft seit Jahren um die Modernisierung des öffentlichen Dienstes bemühe. Diese Modernisierung dürfe sich aber nicht nur auf die Schaffung neuer Verwaltungstechniken, —zuständigkeiten und —gebäude beschränken, sondern müsse zu einer optimalen Synthese zwischen den Ansprüchen der Allgemeinheit nach besseren Dienstleistungen und den Ansprüchen der Beschäftigten nach besseren Regelungen führen. An die Stelle veralteter hierarchischer Strukturen haben nach Ansicht des ÖTV — Vorsitzenden "demokratische Teilhabe und Verantwortung" zu treten.

Kluncker betonte, es gebe in der Bundesrepublik einflußreiche Kräfte, die an der unterschiedlichen Behandlung im öffentlichen Dienst ein Interesse haben; dieses Interesse sei aber nicht das Interesse der Arbeiter, Angestellten und Beamten. Entschieden wies er die Behauptung von Verteidigern der bestehenden Dreiteilung zurück, daß die großen Aufbauleistungen der Beamten durch eine Veränderung des Dienstrechts in Frage gestellt würden. Vielmehr verhindere die willkürliche Trennung zwischen den Beschäftigtengruppen und die unwürdige Bittstellerrolle der Beamten deren Gleichberechtigung. Der Grundsatz der Alimentation, der bei der Entstehung des Berufsbeamtentums eine Rolle spielte, und die klassische Hoheitsverwaltung, die immer wieder als Rechtfertigung diene, seien heute überholt und nicht mehr haltbar. Kluncker appellierte an den öffentlichen Arbeitgeber, den Reformwillen zu beweisen, von dem so viel die Rede ist.

Eine Denkschrift "Zum Streikrecht der Beamten" mit Auszügen

aus einem Gutachten von Dr. Wolfgang Däubler wurde der Öffentlichkeit anlässlich der Stuttgarter Pressekonferenz übergeben. Das Gutachten, im Auftrage der Gewerkschaft ÖTV erstellt, soll demnächst im Verlag J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, erscheinen. Däubler, der in der Pressekonferenz anwesend war, sich aber nicht äußerte, ist wissenschaftlicher Assistent an der Universität Tübingen und arbeitet zur Zeit an seiner Habilitationsschrift. Er hat nach Ansicht der ÖTV "überzeugend nachgewiesen, daß schon nach geltendem Recht auch den Beamten das Streikrecht nicht schlechthin abgesprochen werden kann".

#### Volles Koalitionsrecht schließt Streikrecht ein

Wie Heinz Kluncker erläuternd darlegte, ging die Gewerkschaft ÖTV bei der Vergabe des Gutachterauftrags davon aus, daß "die Lebensverhältnisse aller Beschäftigten des öffentlichen Dienstes nur dann entscheidend verbessert werden können, wenn alle Beschäftigtengruppen das volle Koalitionsrecht haben. Dieses volle Koalitionsrecht schließt das Verhandlungs- und Streikrecht ein. Während diese Rechte für die Arbeiter und Angestellten auch des öffentlichen Dienstes unbestritten sind, wird das Verhandlungs- und Streikrecht für die Beamten bis heute verneint. Es war deshalb im besonderen zu untersuchen, ob die Verneinung dieser Rechte für die Beamten rechtlich begründet ist."

Das Ergebnis des Däublerschen Gutachtens deckt sich in dieser Hinsicht mit der von der ÖTV seit einigen Jahren vertretenen Rechtsauffassung. Sie stützt sich auf Artikel 9 Abs. 3 des Grundgesetzes, auf Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention und auf Artikel 6 Ziff. 4 der Europäischen Sozialcharta. Etwaige Streikverbote in Landesbeamtenengesetzen wurden in der Bundesrepublik, wie der ÖTV — Vorsitzende bemerkte, durch die Ratifizierung der Konvention und der Charta aufgehoben; auch die in Artikel 33 Abs. 4 GG verankerte Treuepflicht der Beamten schließt das Streikrecht nicht aus, da die Treuepflicht heutzutage nicht mehr als "irrationale personale Bindung" an den Dienstherrn verstanden werden könne.

Einwände machte Kluncker gegen einen Teil des Gutachtens geltend, dessen "rechtspositivistischen Beispielen" die ÖTV nicht folgen kann. Es wird in diesem Teil eine "differenzierende Lösung" empfohlen, die an die Stelle der "prinzipiellen Bejahung des Streiks der Arbeitnehmer und der ebenso prinzipiellen Ablehnung des Beamtenstreiks" treten soll. Das Streikrecht bliebe damit, so sagte Kluncker, eine akademische Sache: "In der Praxis würde der Streik bis zur Unwirksamkeit eingeschränkt, und zwar auch für die Arbeiter und Angestellten, für die derartige Einschränkungen bisher nicht zur Debatte standen und auch künftig nicht zur Debatte stehen werden." Das bisherige Verhalten der Gewerkschaften beweise ebenso wie die ÖTV — Satzung und die Notdienstregelungen des DGB, daß die Grenzen des

Streikrechts freiwillig anerkannt würden. Mit Rücksicht auf die Interessen der Allgemeinheit würden z.B. Feuerwehr, Polizei und Militär nicht in Arbeitskämpfe einbezogen. Die Beschränkung eines "elementaren Rechts der Arbeitnehmer" durch staatlichen Zwang lehne man ab. Kluncker verwies in dieser Frage auch auf seine Stellungnahme im Notstands-Hearing des Bundestages.

Mit der Frage, warum von der ÖTV und vom DGB verschiedene Gutachter in Anspruch genommen werden, spielten einige Korrespondenten auf Differenzen an. Auch wurde gefragt, ob nicht bei der ÖTV von voller Ausschöpfung des Koalitionsrechts die Rede sei, woanders aber nur von Schieds- und Schlichtungsverfahren. Der ÖTV – Vorsitzende gab darauf Antworten aus der Erfahrung.

Der weit auffälligere Widerspruch, sich einerseits – sozusagen naturrechtlich – durch keinerlei legale Vorschriften von legitimen sozialen Forderungen abhalten lassen zu wollen, sich aber trotzdem – positivistisch – an legalistischen Gutachten zu orientieren, wurde nicht erörtert.

#### Thesenartige Zusammenfassung des Gutachtens

In seinem Gutachten<sup>+)</sup>  kommt D ä u b l e r im § 28 S. 13 ff der ÖTV – Veröffentlichung zu folgender Zusammenfassung:

- I.
1. Die in Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz garantierte Koalitionsfreiheit umfaßt nicht nur die Tarifautonomie, sondern auch das Streikrecht, soweit seine Existenz für das Funktionieren des Tarifvertragssystems unerlässlich ist.
2. Seiner eindeutigen Formulierung nach gilt Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes für alle Arten von Beschäftigten. Mit der herrschenden Meinung ist daher das Streikrecht der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes uneingeschränkt zu bejahen.
3. Dasselbe gilt entgegen nahezu einhelliger Ansicht auch für die Beamten, da sich aus der Sondervorschrift des Art. 33 Grundgesetz nichts Abweichendes ergibt und andere Rechtsgrundlagen für einen Eingriff in Grundrechte der Beamten nicht vorhanden sind.
4. Zum selben Ergebnis führt die Interpretation von Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Art. 6 Ziff. 4 Europäische Sozialcharta. Mit dem Rang eines einfachen Gesetzes garantieren sie das Recht zur Arbeitsniederlegung für den gesamten öffentlichen Dienst.
5. Das angebliche Streikverbot für Beamte stellt keinen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums i.S. des Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz dar.
6. Selbst wenn man diese Ansicht nicht teilt, scheitert das Verbot der Arbeitsniederlegung daran, daß Art. 33 Abs. 5 GG nur Leitlinie für den Gesetzgeber, nicht jedoch eine den Beamten bindende aktuelle Norm ist.
7. Schließt man sich auch dieser These nicht an und liest in Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz hinein, daß die hergebrachten Grundsätze für die Beamtenverhältnisse maßgebend sein sollen, so ist ein Streikverbot gleichwohl nicht begründet. Da dem Gesetzgeber auch nach dieser Auffassung die Freiheit verbleibt, vom Überkommenen abzuweichen, könnte er durch einfaches

Bundesgesetz den Beamten das Streikrecht zuerkennen; Dies hat er durch die Ratifikation des Art. 11 Europäische Menschenrechtskonvention, spätestens aber durch seine Zustimmung zu Art. 6 Ziff. 4 Europäische Sozialcharta getan. Zugleich hat er damit ein etwa im Bundesbeamtengesetz und in den Landesbeamtengesetzen enthaltenes Streikverbot aufgehoben.

8. Hat man auch hiergegen Bedenken, weil man eine prinzipiell unbeschränkte Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ablehnt, so gilt gleichwohl nichts anderes: einmal hat Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz nicht den Sinn, das Überkommene auch dann zu zementieren, wenn es für den Beamten keine Privilegierung, sondern eine Diskriminierung bedeutet. Zum anderen ergibt sich aus dem nach verbreiteter Auffassung auch dem Verfassungsrecht vorgehenden EWG – Vertrag, die Pflicht zur Angleichung an das Recht der übrigen Mitgliedstaaten, was eine Beibehaltung des Streikverbots für Beamte ausschließt.
9. Auch Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz steht kollektiven Arbeitsniederlegungen nicht entgegen. Die dort verankerte Treupflicht beinhaltet nach heutiger Auffassung keine personale irrational Bindung mehr. Sie verlangt vom Beamten wie vom Arbeitnehmer die Förderung der Belange des Dienstherrn nur insoweit, als nicht wesentliche eigene Interessen berührt werden, schließt also das Streikrecht nicht aus. Die in Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz außerdem normierte Unterstellung des Beamtenverhältnisses unter das öffentliche Recht steht gleichfalls dem Streik nicht entgegen.
10. Das Streikverbot für Beamte verstößt gegen das Übermaßverbot. Das Beispiel der Gerichtsferien zeigt, daß ein zeitlich begrenzter und zudem noch partieller Ausfall staatlicher Funktionen dem öffentlichen Interesse keineswegs zuwiderlaufen muß.
11. Der Ausschluß des Streikrechts tastet die Koalitionsfreiheit in ihrem Wesensgehalt an und ist deshalb wegen Verstoßes gegen Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz unzulässig.
12. Der Beamtenstreik ist kein unzulässiger politischer Streik. Nach hier vertretener Auffassung kann er sich auf den Abschluß von Tarifverträgen beziehen, da ihrer Zulässigkeit im Beamtenverhältnis Hindernisse nicht entgegenstehen. Teilt man diesen Standpunkt nicht, so bleibt zu beachten, daß sich der Streik nicht gegen den Staat als Verkörperung des Gemeinwillens, sondern gegen den Staat in seiner Funktion als Arbeit- bzw. Dienstgeber richtet.
13. Die Rechtmäßigkeit des Beamtenstreiks scheitert auch nicht daran, daß dem Dienstherrn das Kampfmittel der Aussperrung fehlt. Bejaht man dagegen unter formalistischer Anwendung des Paritätsgedankens eine notwendige Parallelität von Streik und Aussperrung, so hat das nur die Konsequenz, dem Dienstherrn die Möglichkeit zur Suspendierung der Beamtenverhältnisse zuzuerkennen, was nicht gegen Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz verstößt.

#### II.

Die wichtigste Grenze des von Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz mitumfaßten Streikrechts liegt in seiner Funktion als bloße "Konnexgarantie". Nur soweit eine Arbeitsniederlegung zum Abschluß von Tarifverträgen erforderlich ist, bewegt sie sich im Rahmen des von Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz Garantierten. Daraus folgt das Gebot, unnötige Schädigungen der Gegenseite zu unterlassen, insbesondere dafür zu sorgen, daß Notstands- und Erhaltungsarbeiten durchgeführt werden. Der analog anwendbare Art. 9 Abs. 2 Grundgesetz enthält weitere Beschränkungen: eine Arbeitsniederlegung darf weder gegen die allgemeinen Strafgesetze noch gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstoßen. Zu letzterer gehören

<sup>+)</sup>  Wolfgang D ä u b l e r

Zum Streikrecht der Beamten (Auszüge aus einem für die Gewerkschaft ÖTV erstatteten Gutachten). Hrsg. v. Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart o.J. 60 S.

die Grundprinzipien unserer Verfassungsordnung sowie die Wahrung der Menschenwürde des einzelnen, die nicht nur die geistige, sondern auch die materielle Existenz des Individuums umfaßt.

Versucht man diese Grenzen des Streikrechts im hier interessierenden Bereich zu konkretisieren, so ergibt sich Folgendes: Ein generelles Streikrecht scheidet nicht nur für den gesamten öffentlichen Dienst, sondern auch für eine einzelne Kategorie von Bediensteten aus. Offensichtlich kann es nicht auf die Gestaltung des Rechtsverhältnisses zwischen dem Staat und dem einzelnen Beschäftigten ankommen. Allein entscheidend ist, wie sich eine Arbeitsniederlegung im konkreten Fall auswirkt, ob sie nur einen Vermögensschaden hervorruft oder ob sie einen Straftatbestand verwirklicht und die Menschenwürde Dritter verletzt. Verursacht beispielsweise ein Ärztestreik den Tod von Patienten, so ist er unzulässig, gleichgültig, ob er nun von angestellten oder von beamteten Ärzten durchgeführt wird. Auf der anderen Seite ist eine Arbeitsniederlegung der im städtischen Museum beschäftigten Personen auch dann unbedenklich, wenn an ihr Beamte beteiligt sind. Worauf es allein ankommt, ist die Funktion, die der einzelne Bedienstete ausübt. An die Stelle der prinzipiellen Bejahung des Streiks der Arbeitnehmer und der ebenso prinzipiellen Ablehnung des Beamtenstreiks tritt so eine differenzierende Lösung.

#### Die Auswirkungen der Streikgrenzen für einzelne Zweige des öffentlichen Dienstes

Ferner unternimmt es D ä u b l e r, die Auswirkungen der Streikgrenzen für jeden Teil des öffentlichen Dienstes gesondert zu bestimmen (S. 15–24 der Ö T V – Veröffentlichung).

#### Streikrecht für Beamte verbessert deren wirtschaftliche Position

Schließlich fügt D ä u b l e r seiner Zusammenfassung im § 28 noch folgende Schlußbetrachtung an (S. 24 f der Ö T V – Veröffentlichung):

„Die hier gegebene Übersicht über die Grenzen der Arbeitsniederlegung in den einzelnen Sparten zeigt, daß die in abstracto aus der Verfassung gewonnenen Beschränkungen des Streikrechts zu durchaus praktikablen Ergebnissen führen. Dabei darf nicht außer acht gelassen werden, daß nach bisheriger in- und ausländischer Erfahrung Streiks nie den gesamten Bereich des öffentlichen Dienstes, sondern immer nur einzelne Sparten betreffen. Wäre es einmal anders, würden Staatsorgane lahmgelegt, so wäre dies ein Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung, der den Streik rechtswidrig machen würde.

Die Gefahr, daß Streiks im öffentlichen Dienst zu einer allzu häufigen, den sozialen Frieden gefährdenden Erscheinung werden, besteht unter deutschen Verhältnissen nicht. Dies zeigt einmal die Erfahrung mit den öffentlichen Arbeitern und Angestellten, denen schon nach bislang herrschender Rechtsauffassung ein Streikrecht zusteht. Ihre Streikfreudigkeit ist alles andere als groß, Arbeitsniederlegungen blieben im Nachkriegsdeutschland eine seltene Erscheinung. Zum anderen spricht für diese Prognose die Entwicklung in Schweden und Norwegen. Dort besteht zwar seit Jahren im gesamten öffentlichen Dienst das Recht zu Arbeitskämpfen, doch wird es nur in den seltensten Fällen ausgeübt. Dies läßt sich nicht mit einer andersartigen „Streikmentalität“ erklären, da im Gebiet der gewerblichen Wirtschaft Streikdauer und –häufigkeit den deutschen Verhältnissen ungefähr entsprechen. Aus diesem Grunde können Frankreich und Italien nicht als Gegenbeispiele herangezogen werden, da dort der Streik in allen Bereichen eine alltägliche Erscheinung ist. Die Ausdehnung des Streikrechts auf

Beamte wird daher lediglich ihre wirtschaftliche Position verbessern, ein deutliches Mehr an Arbeitskämpfen wird sie nicht zur Folge haben.“

#### D B B bezeichnet Ö T V – Gutachten zum Streikrecht als unrealistisch

Unrealistisch und zur Lösung der Reformaufgaben im öffentlichen Dienst ungeeignet ist nach Auffassung des D B B das von der Ö T V veröffentlichte Gutachten. Der Deutsche Beamtenbund stellt fest, daß die im Arbeitsrecht seit langem bekannten Aussagen des Gutachtens und die damit von der Ö T V verbundenen Absichten weder mit der herrschenden Rechtsauffassung noch mit den Ansichten der politischen Parteien vereinbar sind. Der Deutsche Beamtenbund weist darauf hin, daß im politischen Raum keinerlei Ansatzpunkte für eine politische Entscheidung vorliegen, die den Vorstellungen der Ö T V über die Abschaffung des Berufsbeamtentums entsprechen. Alle politischen Parteien haben sich demgegenüber bis heute eindeutig zum öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis der Beamten bekannt. Dieses Dienstverhältnis ist nach Ansicht des Beamtenbundes durch Reformen entsprechend den steigenden Anforderungen zu entwickeln. Eine Entwicklung, die nicht die Interessen der Allgemeinheit berücksichtigt, würde dagegen zu einer Entfremdung zwischen Bürgern und Angehörigen des öffentlichen Dienstes führen. Gegen diese Entwicklung wird sich der Deutsche Beamtenbund weiterhin wehren, heißt es in den D B B – NACHRICHTEN Nr. 75 vom 22.4.70.

#### GEWERKSCHAFTSVERÖFFENTLICHUNGEN

Fortsetzung von Seite 3

Der Bergarbeiterstreik von 1889 und die Gründung des „Alten Verbandes“ in ausgewählten Dokumenten der Zeit. Hrsgg. u. eingel. von Wolfgang K ö l l m a n n unter Mitarbeit von Albin G l a d e n. Hrsgg. im Auftrage der I G Bergbau und Energie Bochum: Berg-Verlag 1969, 319 S.

Fünfzig Jahre deutsche Steuerfachverwaltung  
Zugleich 50 Jahre deutsche Steuerbeamten-Gewerkschaft  
Hrsgg. vom Bund Deutscher Steuerbeamten (BDSt)  
Düsseldorf: Steuerbeamten-Verlag (1970), 207 S.

Geschäftsbericht IX/67 – 70

Hrsg.: Komba Berlin  
(Berlin 1970), 57 S.

(Umschlagtitel: Seit 70 Jahren Zentralverband der Gemeindebeamten Preußens – Seit 50 Jahren Preußen-Komba – Seit 20 Jahren Komba Berlin)

#### TIPS FÜR KAUFMÄNNISCHE FORTBILDUNG

Die Abteilung Angestellte beim D G B – Bundesvorstand hat eine graphisch übersichtlich gemachte Broschüre mit Hinweisen für eine kaufmännische Fortbildung („Tips für kaufmännische Fortbildung“) herausgegeben. Über die Grundsätze einer zeitgemäßen kaufmännischen Bildung wird informiert, die vom Arbeitsförderungsgesetz vorgesehenen Dienstleistungen und materiellen Unterstützungen werden dargestellt und praktische Hinweise für die berufliche Erwachsenenbildung gegeben. Angefangen beim „Berufsfortbildungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes bis zu den Rundfunk- und Fernsehschulprogrammen“ erhält der Leser Aufschluß über die Möglichkeiten zur beruflichen Weiterbildung