

über „Probleme der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte in Österreich“, das unter Leitung des Präsidenten der Gesellschaft, Prof. Dr. Friedrich Fürstenberg, stand. Teilnehmer des Gesprächs waren Kaplan Herbert Berger, Erzdiozese Wien, Wilhelm Hoyda, ÖGB, Dr. Anton Kausel, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, und Dr. Walter Skopalik, Magistrat der Stadt Wien.

Kausel befaßte sich mit den wirtschaftlichen Aspekten der Gastarbeiterbeschäftigung. Er lehnte die These ab, das Wirtschaftswachstum setze ein wachsendes Bevölkerungspotential voraus, da eine Stagnation des Faktors Arbeit zur Rationalisierung zwingt. Dennoch sei die steigende Produktivität auch den ausländischen Arbeitskräften zuzuschreiben. Vermehren sich diese jedoch überproportional und übersteige der Mehraufwand an Infrastruktur die Wertschöpfung, dann sei der Einsatz von Gastarbeitern nicht mehr rationell. In Österreich überwiegen aber noch die positiven Einflüsse der Gastarbeiterbeschäftigung.

Hoyda befaßte sich mit dem Thema aus der Sicht des Österreichischen Gewerkschaftsbundes. Ihn interessierte vor allem, ob die Beschäftigung von Ausländern die Arbeitsplätze der Inländer gefährde und ob die Ausländer als Lohndrücker bezeichnet werden könnten. Seiner Meinung nach sind die jährlichen Kontingentvereinbarungen und der Generalkollektivvertrag für die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte ausreichende Instrumente, um die Probleme der Ausländerbeschäftigung im Griff zu behalten.

Skopalik befaßte sich mit den speziellen Problemen des Wiener Arbeitskräftepotentials. Derzeit seien in Wien 80.000 Ausländer beschäftigt, mit Familienangehörigen seien dies etwa 130.000 Personen. Nach derzeitigen Schätzungen dürften 1980 etwa 300.000 Ausländer in Wien 1,4 Millionen Inländern gegenüberstehen. Bei einer derartigen Entwicklung müßten die wirtschaftlichen Vorteile den damit verbundenen demographischen und soziologischen Nachteilen weichen. Um Slum- und Ghetto-Bildungen zu vermeiden, sollte die Ausländerbeschäftigung eher stagnieren als sich ausweiten.

Kaplan Berger stellte die menschlichen Aspekte in den Vordergrund und sprach sich vor allem dafür aus, alles zu vermeiden, was dazu führen könnte, daß sich aus den Gastarbeitern ein modernes Proletariat entwickelt.

In der anschließenden allgemeinen Diskussion wurden vor allem die Fragen der Integration der Ausländer sehr eingehend erörtert, was als Beweis für die Aktualität des Themas gewertet werden kann.

## Literatur

Wolfgang Däubler, *Der Streik im öffentlichen Dienst*, 1970, J. Mohr, Tübingen 1970, 293 Seiten.

Das Material, das der Verfasser gesammelt hat, gibt einen interessanten Einblick in die Rechtslage europäischer und außereuropäischer Staaten hinsichtlich des Streikrechts. Von 13 untersuchten Rechtsordnungen wird in fünf der Beamtenstreik bejaht, in vier Rechtsordnungen (darunter Österreich) ist die Rechtslage unklar, in vier weiteren ist der Streik öffentlichen Beamten ausdrücklich verboten. Dort wird er als schwere Schädigung des öffentlichen Gemeinwohls angesehen. Nach dieser rechtsvergleichenden Darstellung untersucht der Verfasser die bundesdeutsche Rechtslage. Hier wird die Entwicklung der Theorie zum Streikrecht herausgehoben. Art 9 Abs 3 GG wird als die Grundlage des Streikrechts angesehen. Und zwar wird das Streikrecht aus der Koalitionsfreiheit abgeleitet. Das begründet Däubler eingehend nach Analyse der Grundrechtsproblematik des Streikrechts. Das Streikrecht reiche soweit, soweit die Tarifautonomie reicht. Daraus leitet sich auch die Antwort auf die Frage nach der Trägerschaft des Streikrechts ab. In normativer Beweisführung kommt Däubler zur Auffassung, daß sich Grenzen des Streik-

rechts nicht aus dem Gemeinwohl ableiten ließen, sondern nur aus dem positiven Verfassungsrecht (84). Die Frage wird gestellt, ob Grenzen der Vereinsfreiheit auf die Koalitionsfreiheit übertragen werden dürfen. Die herrschende Lehre bezeichnet dies als die vernünftigste Lösung. Dem schließt sich auch Däubler an. Er plädiert dafür, daß das Streikrecht seine Schranken in der Verhältnismäßigkeit der Mittel findet. Aus dem Art 35 GG, der die Grundsätze des Berufsbeamten-tums garantiert, könne das Verbot des Beamtenstreiks nicht abgeleitet werden. Däubler untersucht die Frage nach dem Verhältnis von besonderem Gewaltverhältnis und Beamtenstreik. Er zieht den Schluß, daß der Eintritt in das Beamtenverhältnis nicht mit einem Streikverzicht gleichzusetzen sei. Der Streik widerspreche auch nicht der Treuepflicht des Beamten. Däubler sieht in der Repräsentationslehre bzw im Repräsentationsverhältnis kein Hindernis für den Beamtenstreik. Diese theoretisch bedeutsame Frage kann vollends nur mit den scharfsinnigen Thesen Kelsens erhellet werden. Däubler geht aber auf Kelsen gar nicht ein, erwähnt ihn nicht einmal. Schließlich kommt Däubler (169/170) zur Feststellung, daß ein Streikverbot auch nicht für den in der hoheitlichen Verwaltung Tätigen gilt.

Der Verfasser untersucht die Frage auch an Hand der völkerrechtlichen Lage. Aufschlußreich ist die Interpretation des Art 11 EKonv und der einschlägigen Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta sowie des EWG-Vertrages. Als Ergebnis dieses Teils der Arbeit stellt Däubler heraus, daß die Entwicklung eindeutig in Richtung auf eine differenzierte Betrachtung der Frage hinausläuft, die das Streikrecht des öffentlich Bediensteten grundsätzlich bejaht, aber Teile des öffentlichen Dienstes zum Schutze elementarer Interessen der Bevölkerung ausnimmt (191).

In einem gesellschaftspolitischen Teil versucht Däubler das Streikrecht des Beamten gesellschaftspolitisch zu rechtfertigen. Sodann untersucht er an Hand des deutschen Rechts die Rechtsfolgen des zulässigen und des unzulässigen (widerrechtlichen) Streiks (wann er aber widerrechtlich ist, das wird jedoch nicht eingehend herausgearbeitet). Erscheinungen werden untersucht, die der Verfasser als streikähnlich bezeichnet. Ein Literaturverzeichnis und ein Sachverzeichnis beschließen die Untersuchung.

Der Verfasser begrenzt das Thema der Arbeit an seinem Beginn. Er skizziert den Begriff des öffentlichen Dienstes, schließt den Wehrpflichtigen (mit Recht) aus der Untersuchung aus, er behandelt aber auch die Frage nicht, wie es etwa der Streik des Berufsoffiziers oder des Berufsunteroffiziers zu beurteilen wäre.

Die Arbeit ist eine gelungene umfassende Studie. Der Leser wird über den Stand der Theorie und der Praxis in der Frage eingehend informiert. Vom Staatsdogmatischen her vermißt man die Untersuchung der Frage des Streiks des Beamten im Verhältnis zum Begriff der Juristischen Person, die ja nur durch Organe handeln kann und ohne sie inexistent ist. Dieser Mangel im Laufe der Untersuchung scheint mir der einzig schwache Punkt der Studie zu sein, wobei ich zugestehen, daß die Frage nach der rechtlichen Grundlage des Streiks im GG eine juristische Interpretationsfrage ist.

F. Ermacora

Peter Rummel, *Ersatzansprüche bei summierten Immissionen*. Eine Untersuchung zu Fragen des Schadensersatz- und des Nachbarrechts. Rechtswissenschaft und Politik, Schriftenreihe herausgegeben von Hans Floretta und Rudolf Strasser, Bd 6. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1969. 109 Seiten S 128,—, DM 20,30.

Die Arbeit ist aus einer Dissertation hervorgegangen, die der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät Bonn im Jahre 1967 vorgelegen hat. Sie befaßt sich mit den deliktischen Ansprüchen und nachbarrechtlichen Ausgleichsansprüchen bei summierten Immissionen. Aus arbeitsrechtlicher Sicht ist sie

Könnten  
wir das  
nicht ge-  
mein sam  
machen?

Konnte man von den rechten Parteien ohnehin kein überzeugtes Engagement für die politische Kontrolle wirtschaftlicher Macht erwarten, so verblüfft doch immerhin die verhaltene Ablehnung gegenüber der Ersatztherapie, der Entnazifizierung. SPD und KPD waren sich darin einig, daß über Beschlagnahme individuellen Besitzes, Berufsbeschränkung, Geldstrafen sowie Entzug des passiven Wahlrechts u. a. m. zumindest Machtverschiebungen möglich gewesen wären, auch wenn die KPD später mit Recht bemängelte, daß die Verfahrenstechnik "die Kleinen hänge und die Großen laufen lasse" und deshalb eine wirksamere Prozedur verlangte (S. 160). Die Bagatellisierung geschehenen Unrechts, das Ausmaß des Rechtsformalismus zum Zwecke der Exkulpation aller Nazis brandmarkt der Autor deutlich am Beispiel des Verhaltens der Rechtsopposition im Landtag von Niedersachsen. Wer die NSDAP als eine unter vielen Parteien begreift, folgert mit Recht, daß ein Faschist nichts anderes getan habe, als das, was jeder tut, der einer politischen Partei angehört (S. 160). Mit dem Beharren auf der Rechtsstaatlichkeit dokumentierten die rechten Parteien nur ihre Unfähigkeit, die NSDAP politisch zu begreifen und ebenso zu bekämpfen. Die Biedermänner in der CDU (Fricke), FDP (Föge), DP u. a. genierten sich nicht einmal, in der Diktion der Nazis (S. 221) die Schuld für den Sieg des Nationalsozialismus auf das Ausland abzuwälzen und faktisch die frühestmögliche Wiedereinstellung der alten Nazis in den Staatsdienst zu verlangen (S. 179). Kurzum: die angedrohten Sanktionen blieben weitgehend aus, und so überrascht denn auch nicht mehr die große Zahl ehemaliger Nazis in entscheidenden Positionen in der BRD. In Justiz, Verwaltung sowie in der Hochschule strebte man allenfalls zur Weimarer Republik zurück (S. 186), ohne zu berücksichtigen, in welchem Umfang die antidemokratischen Kräfte in diesen Bereichen für das Scheitern der Demokratie verantwortlich waren. Ohne Verletzung bestehender Rechte war aber die Demokratisierung von vornherein eine Illusion. – Billerbecks Buch ist mit Gewinn zu lesen, obwohl der Leser nur das bestätigt findet, was er als aufmerksamer Zeitgenosse ohnehin schon vermutet.

*Hilmar Ruminski*

DÄUBLER, Wolfgang: Der Streik im öffentlichen Dienst. – Tübingen: Mohr 1970. XXII, 293 S. (= Juristische Studien, Bd. 17.) DM 36,50.

Seit Hermann Grottes kleinem Buch, "Der Streik. Taktik und Strategie" (Köln 1952) und seit der Auseinandersetzung um das Arbeitskämpfrecht Anfang der fünfziger Jahre, die im Zusammenhang der Aktionen für Mitbestimmung und Betriebsverfassung stand, gab es nur wenige selbständige Publikationen über Streiks und Streikrecht in der Bundesrepublik. Erst mit den Septemberstreiks von 1969 hat sich das Bild gewandelt. Nennenswert ist besonders der von Dieter Schneider

herausgegebene Suhrkamp-Band "Zur Theorie und Praxis des Streiks" (Frankfurt 1971). Freilich fehlt bei Schneider ein Hinweis auf Wolfgang Däublers gründliche Studie. Das ist um so bedauerlicher, als Däublers Arbeit geeignet erscheint, die Rechtsentwicklung der fünfziger und sechziger Jahre in einem Bereich aufzuarbeiten, der nach wie vor besonders heftig umstritten ist: bei Angestellten und Beamten des öffentlichen Dienstes. – Däublers Arbeit ist aus einem Forschungsauftrag des ÖTV-Hauptvorstandes hervorgegangen. Ihre fundamentale Bedeutung erstreckt sich aber ebenso auf den Bereich anderer Gewerkschaften von Post und Eisenbahn, Erziehung und Wissenschaft, ferner auf den Bereich der konkurrierenden DAG.

Der Autor will in seiner rechtswissenschaftlichen Arbeit "ideologiekritische Ansätze fruchtbar machen". Er möchte auch "rechtssoziologische und rechtsphilosophische Fundierung" bieten, freilich "ohne die positiven Seiten rechtsdogmatischen Denkens preiszugeben" (Vorwort). Methodisch bewegt sich die Arbeit deshalb in einem mehrfach wiederkehrenden Zielkonflikt, den der Autor durch behutsame Formulierungen mit – bisweilen ironisch – flankierenden Untertönen in erträglichen Grenzen zu halten versucht. Aus der Sicht des Historikers wirkt Däublers methodisches Vorgehen stark rechtsgeschichtlich orientiert. Die Gewordenheit des Koalitionsrechtes und des Beamtenstatus wie das werdende Streikrecht des öffentlichen Dienstes und das sich wandelnde Beamtenrecht bestimmen seine Ergebnisse. Dabei versäumt er nicht, auch die rückläufigen Phasen der Rechtsentwicklung im Verlauf der ersten und zweiten Nachkriegszeit deutlich herauszuarbeiten.

Besonders verdienstvoll erscheint die vergleichende Aufarbeitung der Rechtsentwicklung in den wichtigsten westeuropäischen Ländern, sowie in Japan und den USA. Im Zusammenhang der supranationalen Entwicklung Westeuropas, der UN-Menschenrechtsdeklaration und der ILO-Abkommen gelangt Däubler zur Ermittlung einer "gesamteuropäischen Norm", durch die unsere gegenwärtige Entwicklung bestimmt wird. Demnach wäre es "zu weitgehend und würde die vorhandenen Tendenzen noch übertreffen, ein generelles und unbegrenztes Streikrecht im öffentlichen Dienst anzunehmen" (S. 191). Dennoch sieht Däubler ein allgemeines Streikrecht auch im öffentlichen Dienst gegeben: "Die Entwicklung", so meint er, "läuft eindeutig in Richtung auf eine differenzierende Betrachtung, die das Streikrecht der öffentlich Bediensteten grundsätzlich bejaht, aber Teile des öffentlichen Dienstes zum Schutz elementarer Interessen der Bevölkerung ausnimmt" (S. 191).

Nach Ermittlung dieser auf die Rechtsprechung hin formulierten Norm versucht Däubler, sich von der Gefahr eines "scheinbar wertneutralen, in Wahrheit aber affirmativen Positivismus" (S. 193) zu lösen. Über die Entwicklung der verschiedenen Arbeitskämpftheorien kommt er zur Formulierung seiner Kernthese, die dahin geht, "daß nur der Streik legitim ist, der die materiale

Selbstbestimmung der Arbeitnehmer innerhalb oder außerhalb ihres Arbeitsplatzes anstrebt" (S. 207). Däubler weist damit Wege der weiteren Rechtsentwicklung und der Revision früherer Rechtsinterpretationen. Mögliche radikale Implikationen seiner These werden sogleich zurückgenommen. Er meint sie zwar eindeutig emanzipativ, aber zugleich streng reformistisch. Däubler verzichtet darauf, etwaige Konsequenzen für ein verstärktes politisches Streikrecht zu verfolgen oder die Verbindungslinien zu syndikalistisch beeinflussten Streiktheorien herzustellen.

Gerhard Beier

SCHOLMER, Joseph: *Die Krankheit der Medizin*. — Neuwied und Berlin: Luchterhand 1971. 204 S. DM 7,80.

Der Meinungsstreit um ein zukunftsweisendes gesundheitspolitisches Konzept ist in der Bundesrepublik zu einem Teil der sozialen Auseinandersetzung zwischen Arbeitnehmern als Sozialversicherten einerseits und "zur Reform unfähigen" niedergelassenen Ärzten, repräsentiert durch ihre Standesorganisationen, pharmazeutischer Industrie und einer beachtlichen parlamentarischen Lobby andererseits geworden. Scholmer belegt seine Hauptthese, daß "die Organisation des Gesundheitswesens in der Bundesrepublik in erster Linie von den wirtschaftlichen Interessen der freipraktizierenden Ärzte bestimmt wird und so strukturiert ist, daß sie ihnen ein Maximum an Gewinn garantiert", statt sich an den Bedürfnissen der Erwerbstätigen zu orientieren, die einem intensiven körperlichen und seelischen Verschleiß mit nachfolgender Frühinvalidität und vorzeitigem Tod unterliegen, mit umfangreichem statistischem Material. So standen 1968 nur 4,5 Milliarden DM, die in der Bundesrepublik für Gesundheitsvorsorge aufgewendet wurden, 41,5 Milliarden DM für die Behandlung von Krankheiten und den Ausgleich krankheitsbedingter Folgen gegenüber. — Einbezogen in die ablehnende Beurteilung werden die gesetzlichen Krankenversicherungen, die keine wirksame Interessenvertretung der Sozialversicherten darstellen, und die Parteien, da sie bisher ein dem Bedarf der Versicherten entsprechendes Gesundheitsprogramm nicht entwickelt haben.

Grundsätzlich wie die Kritik von Scholmer, der das Gesamtproblem ungeachtet mancher Überspitzungen oder vielleicht gerade dadurch plastisch und allgemeinverständlich darstellt, sind auch seine Reformvorschläge. Sachgerechte Umverteilung und zweckmäßiger Einsatz der finanziellen Mittel sollen erreicht werden durch Einfrieren des Einkommens der niedergelassenen Ärzte bis zur Einkommensparität mit den angestellten und beamteten Ärzten, einen Preisnachlaß von 25 % auf Medikamente für die Kassen der gesetzlichen Krankenversicherung, die Aufhebung des Sicherstellungsauftrages der kassenärztlichen Vereinigungen für die ambulante Versorgung, die Einrichtung von Polikliniken und diagnostisch-technische Zentren u. a. zur Durchführung all-

gemeiner Vorsorgeuntersuchungen, eine Neuregelung des werksärztlichen Dienstes mit dem uneingeschränkten Recht auch der Behandlung im Krankheitsfall und eine wissenschaftliche Bedarfsprüfung für Medikamente mit dem Ziel einer Begrenzung auf etwa 3 000 Spezialitäten, — um nur die wichtigsten Gedanken zu referieren. Denen, die glauben, mit halben Maßnahmen eine Wende zum Besseren erreichen zu können, werden fundierte gleichartige Erkenntnisse und Forderungen vorgehalten, die weitblickende sozialdemokratische Gesundheitspolitiker wie Grotjahn und Moses schon in den zwanziger Jahren vertreten haben. Jedoch: "Anhänger einer schnellen Verstaatlichung des Gesundheitswesens werden enttäuscht sein, in diesem Buch kein Sandkastenspiel für utopische Pläne zu finden."

Hans-Georg Wolters

Solidarität. Alfred Nau zum 65. Geburtstag. — Bonn-Bad Godesberg: Verlag Neue Gesellschaft 1971. 255 S. DM 20,—.

In seiner einleitenden Skizze zur Person Alfred Naus urteilt Willy Brandt: "Aber wenn wir uns die wichtigen Stationen seines Lebensweges, seine wesentlichsten Aufgaben und Arbeitsgebiete vor Augen führen, dann werden wir feststellen, daß Solidarität als Motiv und als 'Schlüssel des Erfolges' an zentraler Stelle zu finden ist" (S. 9). Geboren 1906 in Barmen, gelernter Versicherungskaufmann, mit 16 Jahren Parteimitglied, seit 1928 als Mitarbeiter des Parteikassierers Konrad Ludwig im Büro des Parteivorstandes tätig, Widerstand gegen den Faschismus, Haft, Militärdienst und seit 1946 als Schatzmeister der SPD ihr verantwortlicher Finanzchef, gehörte Nau frühzeitig und kontinuierlich zu den Personen des Parteiapparates, die im Hintergrund die finanziellen Schalthebel der Organisation bedienten.

Festschriften sollen Leistungen ins rechte Licht rücken. Dagegen ist nichts einzuwenden. Ob jedoch Nau den Begriff *Solidarität* als Leitmotiv und Schlüssel des Erfolges zu Recht verdient, bezweifle ich. Schlaglichtartig beleuchten die Vorgänge um die Einstellung der Westberliner Tageszeitungen "Telegraf" und "Nachtdespeche" Ende Juni 1972, die zu Naus SPD-eigener "Deutsche Verlags- und Druck GmbH" gehörten, seine *Solidarität*. Der keineswegs progressive Landesbezirksvorstand des DGB Berlin stellte hierzu fest: "Dieses Verfahren erinnert an übelste kapitalistische Unternehmerpraktiken und kann auch nicht mit einem vorgesehenen Sozialplan ausgeglichen werden. Der DGB befürchtet, eine solche Praxis dient manchen privaten Unternehmern zukünftig als Alibi."

Verglichen mit der praxisorientierten finanzpolitischen Tätigkeit Naus beschäftigt sich die Festschrift durchweg mit 'kosmischen' Themen wie Problemen internationaler Organisationen und ihrer Politik. Selbstverständlich lassen sich auch hier Verbindungen zu Person und Tätigkeit Naus herstellen, arbeitete er doch im Finanzaus-