

Zum Streikrecht der Beamten

I

Seit dem Anfang der wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung in der Bundesrepublik sind die Gehälter der Beamenschaft erheblich hinter den wesentlich schneller angestiegenen Löhnen in der Privatwirtschaft zurückgeblieben. Auch die — schon beinahe regelmäßigen — Gehaltserhöhungen der letzten Jahre für Bundes- und Länderbeamte verhinderten lediglich eine Vergrößerung des Abstandes zwischen den Beamtengehältern und dem Lohnniveau des privaten Sektors, ohne diesen wesentlich verringern zu können. Dies ständige Hinterherhinken der Beamtenbesoldung und die geringschätzigste Art, in welcher die Forderungen der Beamten oft abgelehnt wurden, finden nicht zuletzt ihre Erklärung in dem allseits behaupteten Streikverbot für die Beamten. Dieses wird nicht nur von der offiziellen Rechtsauffassung und vom Deutschen Beamtenbund vertreten, sondern heute auch von den „Beamtenorganisationen“ des DGB nicht mehr angezweifelt.

Deswegen versuchen die Beamtenorganisationen, ihren Forderungen auf andere Weise Nachdruck zu verleihen; das Jahr 1962 erlebte den bisherigen Höhepunkt ihrer kollektiven Bemühungen: Sie veranstalteten Protestkundgebungen und Demonstrationen; der DGB versuchte, den Beamten durch die gewerkschaftliche Solidarität der organisierten Arbeitnehmer zu helfen; auch forderte die Postgewerkschaft die Postbeamten in einer Abstimmung auf, sich bereit zu erklären, die Forderungen der Beamten und der anderen Arbeitnehmer der Post im Rahmen des rechtlich Zulässigen persönlich zu unterstützen. Schließlich kam es im Sommer 1962 zu den Aktionen „Igel“ und „Adler“ bei Post und Bahn, ohne daß all diese Maßnahmen unmittelbar zum Erfolg führten — erst nachdem die CDU-Regierung von Nordrhein-Westfalen mit einem Wahlgeschenk an ihre Beamten den Anfang gemacht hatte, wurde allgemein eine Erhöhung bewilligt. Bei den damaligen Auseinandersetzungen wurde deutlich, daß keineswegs alle Beamten sich mit dem Streikverbot zufriedengeben: So forderten z. B. mehrere tausende der Hamburger Beamten am 27. Juni 1962 auf einer Protestkundgebung, das Streikverbot solle an Hand des Grundgesetzes auf seine Rechtsgültigkeit überprüft werden. Und ein — allerdings bei nur wenigen Enthaltungen und Gegenstimmen abgelehnter — Berliner Antrag an den 7. Ordentlichen Gewerkschaftskongreß der Deutschen Postgewerkschaft (Oktober 1963 in Karlsruhe) wollte den Hauptvorstand beauftragen, „zu erreichen, daß das Bundesbeamtengesetz dahingehend geändert wird, daß auch die Beamten das Streikrecht erhalten“.

II

Ein Streikverbot wird in Wirklichkeit nur in wenigen Gesetzesbestimmungen einzelner westdeutscher Länder ausgesprochen ¹⁾; im Gegensatz dazu garantiert Artikel 29 der hessischen Verfassung von 1946 auch den Beamten das Streikrecht. Ohne eine im ganzen Bundesgebiet einheitlich geltende Gesetzesvorschrift wird ein Streikverbot von der Rechtslehre allgemein aus den Traditionen des Berufsbeamtentums abgeleitet. Der Ansatzpunkt dafür ist Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes, nach welchem die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu beachten sind. Von der herrschenden Meinung der deutschen Rechtswissenschaft wird das Streikverbot als ein solcher herge-

1) So in Artikel 119 Abs. 6 der saarländischen Verfassung von 1947, in § 3 Abs. 4 des Beamtengesetzes von Rheinland-Pfalz vom 28. April 1951 sowie in § 63 Abs. 2 des Bayerischen Beamtengesetzes vom 18. Juli 1960.

brachter Grundsatz und überhaupt als ein unverzichtbarer Wesenszug des Berufsbeamtentums angesehen.

Nach dieser Ansicht sind die Beamten Organe des Staates und repräsentieren die „Staatsidee“. Sie könnten nicht „gegen sich selbst“, nämlich gegen den Staat, streiken, der im wesentlichen erst durch ihre Tätigkeit leben könne. Gerade ein Staat, in dem die Parteienherrschaft eine allgemeine Unbeständigkeit bedeute, müsse sich auf die stete Einsatzbereitschaft seiner Beamten verlassen können. Der unparteilich sachliche Dienst für das Gemeinwohl erfordere eine Sonderstellung der Beamten in einem Treueverhältnis, das erhöhte Pflichten und unbedingten Gehorsam verlange sowie die Grundrechte einschränke; in diesem müßte der Beamte seine volle Arbeitskraft ständig bereitstellen. Wenn auch die wohlerworbenen (Vor-)Rechte der Beamten ihnen einen gewissen Ausgleich schaffen sollten, so dürften sie doch nicht nur auf materiellen Gewinn bedacht sein. Daher fehle im öffentlichen Dienst grundsätzlich der Gegensatz zwischen Lohnarbeit und Kapital, welcher überhaupt Voraussetzung für einen Arbeitskampf sei. Schließlich sei ein Streik der Beamten, dessen Folgen viel umfassender und gefährlicher seien als bei einem Streik in der Wirtschaft, immer ein „politischer Streik“, der sowieso verboten sei.

Diese obrigkeitsstaatliche Auffassung im deutschen Beamtenrecht wird in den anderen westlichen Demokratien nicht geteilt. Allerdings gibt es in den USA und in England überhaupt keine Beamten, sondern nur eine kleine Schicht von Staatsangestellten in beamtenähnlicher Stellung; in Frankreich dagegen hat der Beamte einen dem deutschen entsprechenden Status, der Beamtenapparat aber ist wesentlich kleiner als bei uns. In diesen Staaten ist zwar die rechtliche Behandlung von Beamtenstreiks verschieden: in den USA verbietet das insgesamt gewerkschaftsfeindliche *Taft-Hartley-Gesetz* von 1947 jeden Streik von Staatsbediensteten; in England gilt das allgemeine Streikrecht auch für die Staatsangestellten, die stolz auf dieses und seine mögliche Anwendung pochen — nur für einige wichtige Versorgungsbetriebe hat das Gesetz den Streik verboten; Frankreich erkennt das Streikrecht auch der Beamten an, wenn auch der autoritäre Staat *de Gaulles* es einzuschränken sucht. Aber unabhängig von dieser verschiedenen juristischen Beurteilung finden in diesen Staaten Beamtenstreiks statt und verlaufen in der Regel ungestört; niemand denkt daran, hinterher Straf- oder Disziplinarverfahren gegen die Beamten einzuleiten wegen ihres Streiks. Gerade in den letzten Jahren haben die Beamten bzw. Staatsangestellten dieser Länder größere Arbeitskämpfe geführt, vor allem die Lehrer²⁾.

III

Das heute in der Bundesrepublik allgemein behauptete Streikverbot war in der Vergangenheit allerdings nicht so selbstverständlich. Die deutsche Revolution von 1918/19 sicherte nach jahrzehntelangen Kämpfen der deutschen Arbeiterbewegung die allgemeine Streikfreiheit; in diesem Rahmen erkannten der Aufruf des Rats der Volksbeauftragten vom 12. November 1918³⁾ und ein ähnlicher der preußischen Regierung vom darauffolgenden Tag⁴⁾ auch das Koalitions- und Streikrecht der Beamten an. Diese neue Rechtsstellung entsprach dem Rechtsbewußtsein der Beamten, die in ihren damals entstehenden Gewerkschaften sich überwiegend zum Streik bekannten. Das frühe Scheitern der deutschen Revolution aber ließ die alten, undemokratischen Herrschafts- und Machtpositionen in der Gesellschaft im Grunde fortbestehen und führte zur Neubegründung eines mehr und mehr autoritären Staatsapparates.

2) Es ließen sich noch weitere Beispiele aus anderen Ländern anführen, so z. B. der Streik der österreichischen Polizisten im Sommer 1962 oder die sehr häufigen Streiks der italienischen Beamten.

3) Reichsgesetzblatt 1918, S. 1303.

4) Gesetzessammlung 1915, S. 187.

Infolge dieser restaurativen Tendenz konnte im Weimarer Staat der Beamte mit Billigung der Rechtsprechung des höchsten Disziplinargerichts⁵⁾ zwar außerhalb des Dienstes eine undemokratische Staatsform verherrlichen, aber das Streikrecht wurde ihm bald wieder entzogen: 1922 verbot die Reichsregierung mit einer Notverordnung⁶⁾ nach Artikel 48 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung einen Streik der Eisenbahnbeamten; nach dem trotzdem begonnenen Streik, hinter dem allerdings nicht die vereinte Macht der betroffenen Gewerkschaften gestanden hatte, wurde dieses Streikverbot in Disziplinar- und Strafverfahren von den höchsten deutschen Gerichten bestätigt⁷⁾.

Seit dieser Zeit wird ein Streikverbot für die deutschen Beamten angenommen, wenn auch (meist) die Gesetze darüber schweigen. Grundlage für diese Ansicht ist die Auffassung, daß das Beamtenverhältnis ein Treueverhältnis sei. Ein solches bestand wohl zum Monarchen, als in der spätabolutistischen Zeit des 18. Jahrhunderts das deutsche Berufsbeamtentum entstanden ist. Aber inzwischen ist mit der Monarchie auch die persönliche Beziehung des Beamten zum Herrscher, die allein ein solches Treueverhältnis begründen konnte, untergegangen.

Das Grundgesetz von 1949 wollte einen neuen, demokratischen Sozialstaat schaffen, in dem die Grundrechte und die Unverletzlichkeit der Menschenwürde oberste Richtlinie für Staat und Gesellschaft sein sollten. Dieser Verfassungsauftrag bedeutet eine Absage an den früheren Obrigkeitsstaat. Der einzelne darf nicht mehr nur Objekt des staatlichen Handelns sein, sondern ist selbst stets handelndes Subjekt. Die selbstverantwortliche Mitbestimmung aller Bürger in sämtlichen Lebensbereichen ist zu verwirklichen, der Staatswille muß in demokratischer freier Selbstbestimmung der Gesellschaft gebildet werden, so daß ein jeder daran beteiligt wird. Auch die Staatsbediensteten können nicht namens „der Staatsidee“ einem autoritären Fabelwesen „Staat“ untergeordnet werden, sondern stehen notwendig in einem wechselseitigen Verhältnis zum Staat: gleichzeitig mitbegründen sie den Staatswillen und führen ihn aus.

Daher ist auch den Beamten die Freiheits- und Handlungsgarantie der Grundrechte zuzuerkennen. In diesem Sinne wurde bei den Beratungen des Grundgesetzes die Frage des Beamtenstreiks bewußt nicht geregelt, weil die Meinungen damals bei der Diskussion im Parlamentarischen Rat zu sehr auseinandergingen. In diesem Zusammenhang enthält der von der herrschenden Meinung stets zitierte Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes keine Verfestigung der noch aus der Monarchie herrührenden Traditionen des Berufsbeamtentums zu ewig geltenden Rechtsgrundsätzen; vielmehr können die „hergebrachten Grundsätze“ des Berufsbeamtentums nur noch insoweit fortgelten, als sie sich in die grundsätzlich neue, demokratische Staatsordnung des Grundgesetzes einfügen. Diese Frage ist für jeden einzelnen der Grundsätze, auch für das behauptete Streikverbot, zu überprüfen, und zwar in diesem Falle im Rahmen der Bedeutung des Streikrechts in einer demokratischen Gesellschaft.

In diesem Zusammenhang ist noch anzumerken, daß auch bei der Beratung im Bundestag über das Bundesbeamtengesetz von 1953 auf den Druck des DGB hin eine Bestimmung aus dem Regierungsentwurf gestrichen wurde, die ein Streikverbot für die Beamten vorgesehen hatte.

IV

In der demokratischen Gesellschaft ist das allgemeine Streikrecht der unselbständig Beschäftigten wesentlicher Bestandteil der öffentlichen Ordnung, auch das Grundge-

5) Vgl. Urteil des Reichsdisziplinarhofes vom 1. 7. 1924, in: Schulze-Simons, Die Rechtsprechung des Reichsdisziplinarhofes, 1926, S. 207 ff., 211.

6) Vom 1. 2. 1922, Reichsgesetzblatt 1922, I, S. 187.

7) Vom Reichsgericht, RGSt, Bd. 56, S. 422 sowie JW 1927, 1249, vom Reichsdisziplinarhof, Schulze-Simons a.a.O., S. 21, 77, 405, und vom Preußischen Oberverwaltungsgericht, Bd. 78, S. 452.

setz hat es direkt als Grundrecht mit der Koalitionsfreiheit anerkannt oder doch zumindest als Verfassungsgrundsatz in seinem System vorausgesetzt. Denn der abhängige Arbeitnehmer muß sich von seiner fremdbestimmten Arbeit und von dem hierarchischen Apparat, in welchen er eingespannt wird, distanzieren können, um überhaupt als freier Staatsbürger an der Selbstbestimmung der Gesellschaft mitwirken zu können. Die Möglichkeit zu einer derartigen distanzierenden Befreiung wird nur durch das Koalitions- und Streikrecht gewährleistet. Zugleich führt ein Streik, der stets von einem größeren Teil der Bevölkerung geführt wird, in seiner allgemeinen Öffentlichkeit zu einer Beteiligung der streikenden Arbeitnehmer an dem dynamischen Prozeß der gesellschaftlichen Entwicklung; als öffentliche Willensbildung innerhalb der Gesellschaft ist ein Streik seinem Wesen nach ein demokratisches Ausdrucksmittel. Auch hat der Zusammenschluß der Arbeitnehmer in Koalitionen die Einrichtung von Kollektivverhandlungen zur Folge; Kollektivverhandlungen aber sind nur bei einem halbwegs ausgeglichenen Kräfteverhältnis sinnvoll und möglich, welches von den Arbeitnehmern nach den geschichtlichen Erfahrungen einzig durch ihre Streikbereitschaft erreicht werden kann.

Das Beamtentum hat sich im Laufe der Zeit entscheidend gewandelt. Es ist nicht mehr der geschlossene Stand, dem als einzigem die Ausübung von staatlichen Hoheitsbefugnissen anvertraut war. Die Beamtenschaft ist unverhältnismäßig stark angewachsen, es gibt heute Beamte bei Post und Bahn, bei Ortskrankenkassen und Berufsgenossenschaften, die längst keine typischen Hoheitsbefugnisse mehr ausüben. Der öffentliche Dienst ist einem modern organisierten Wirtschaftszweig vergleichbar geworden, der in der industriellen Gesellschaft eine wichtige gesellschaftliche, nicht mehr hoheitliche Funktion erfüllt. Daher sind neben die Beamten in etwa gleicher Anzahl die Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes getreten.

Diese Entwicklung hat auch die soziale Stellung der Beamten geändert und in ihren Grundzügen deutlicher werden lassen. Wenn man von den höheren Beamten in leitender Position und in den Ministerien, die trotz im Grunde gleicher Interessenlage wegen ihres selbständigen Direktionsrechts eher den leitenden Angestellten in der Privatwirtschaft zu vergleichen sind, absieht, so übt die große Mehrheit der Beamten, die unteren und mittleren Beamten, im Rahmen der Anweisungen von oben nur eine ausführende Tätigkeit aus. Diese ist im wesentlichen ebenso fremdbestimmt wie diejenige der abhängigen Arbeitnehmer in der Wirtschaft oder der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes. Die festgefügte Abhängigkeit des privatwirtschaftlichen Arbeitnehmers wie des Beamten beruht gleichermaßen auf der Trennung der sachlichen Produktionsmittel von den Arbeitskräften, soweit es das Verfügungsrecht angeht; diese Trennung ist dem modernen Staat und der kapitalistischen Wirtschaft gemeinsam: wie andere Arbeitnehmer leistet auch der Beamte Arbeit in einem Betrieb. Diese Stellung der Beamten in der arbeitsteiligen Welt bedeutet, daß grundsätzlich auch im Verhältnis der Beamten zum Staat der für einen Arbeitskampf typische Interessengegensatz besteht.

Dies kann man nicht mit der Behauptung wegzaubern, daß die Beamten selbst Organe des Staates seien und daher nicht gegen diesen streiken könnten — mit dem gleichen obrigkeitsstaatlichen Argument wird in den kommunistischen Staaten das Streikrecht ganz allgemein verweigert, wobei eine in Wirklichkeit nicht gegebene vollkommene Einheit von Herrschenden und Beherrschten vorausgesetzt wird.

Diese soziale Stellung der Beamten ist bereits in ihrem unbestrittenen Koalitionsrecht und in der Einrichtung der Personalvertretungen anerkannt. Denn der durch die Koalitionsfreiheit garantierte gewerkschaftliche Zusammenschluß bezweckt die kollektive Mitwirkung von abhängigen Arbeitnehmern an der Gestaltung ihres Arbeitslebens, die zum Teil in den Mitbestimmungsrechten der Personalräte verwirklicht worden ist. Aus diesem Interessengegensatz in ihrem Arbeitsleben ist auch für die Beam-

ten die Einstellung ihrer Dienstleistung im Rahmen der kollektiven Aktion der zu selbstständiger Arbeit Verpflichteten, die damit eine rechtliche Gestaltung ihrer Dienstverhältnisse anstreben, also der Streik sinnvoll.

Die Beamtenorganisationen wirken bereits auf Grund ausdrücklicher gesetzlicher Vorschriften⁸⁾ bei der Vorbereitung allgemeiner beamtenrechtlicher Regelungen, auch der Besoldungsgesetze, mit. Ebenso strebt der Arbeitskampf der Beamten ein Mitspracherecht bei der Regelung ihrer Arbeitsbedingungen und Gehälter an und ist mit dieser Zielrichtung kein „politischer Streik“ im arbeitsrechtlichen Sinne, der nach einer herrschenden Rechtsansicht unzulässig wäre. Der Streik von Beamten soll nicht in erster Linie unmittelbar politische Ziele durch Druck auf das Parlament erreichen, sondern ist als Mitwirkungsanspruch bei der Ordnung der Gehälter und der Arbeitsbedingungen gerichtet gegen den öffentlichen Dienstherrn, der in diesem Zusammenhang durch die Regierung repräsentiert wird (wie es sich aus den weitgehenden Vorrechten der Regierung in allen Angelegenheiten der staatlichen Finanzen sowie auf Grund der Machtverschiebung, in welcher seit einiger Zeit entsprechend den realen Kräfteverhältnissen die Entscheidungsbefugnis immer mehr vom Parlament auf die hohe Exekutive verlagert wird, ergibt). Der Arbeitskampf der Beamten richtet sich gegen die Spitze der Exekutive, von deren Haltung in der Wirklichkeit zu allermeist die Antwort des „Dienstherrn“ auf die Forderungen der Beamten abhängt.

Da in der demokratischen Gesellschaft zum kollektiven Arbeitskampf notwendig das Streikrecht gehört, darf dieses auch für die Beamten nicht ausgeschlossen werden (es wären immerhin rund eine Million von insgesamt 20 Millionen abhängiger Arbeitskräfte betroffen in der Bundesrepublik). Der demokratische Staat, der von den Beamten eine Amtsführung im demokratischen Sinne fordert, darf diese Beamten nicht in der Entfaltung wesentlicher Bürgerrechte hindern und nicht ihnen die Möglichkeit, eine menschenwürdige Stellung als handelnde Subjekte zu wahren, entziehen; denn sonst würde der Staat sich, soweit der Staatsapparat betroffen ist, die eigene demokratische Grundlage entziehen.

Dabei erzeugt das Streikrecht der Beamten eine vergleichsweise weit geringere Gefahr der tatsächlichen Anwendung, welche den gewöhnlichen Betrieb unterbrechen würde, weil einmal die Beamtenschaft wegen der geschichtlich gewachsenen Besonderheiten ihres Berufsstandes und ihrer subjektiven Vorstellungen sich erheblich schwerfälliger in Bewegung setzt und außerdem wegen der politischen Rücksichtnahme einer Regierung meist die Androhung des Streiks durch die Beamtenvereinigungen genügen wird zur Durchsetzung der Forderungen. Denn angesichts der Rolle, die dem Staatsapparat im Kräftegleichgewicht der gegenwärtigen Gesellschaft zukommt, besteht gerade bei den jeweils regierenden Gruppen das größte Interesse, einen Ausstand der Staatsbediensteten zu vermeiden. Aus dem gleichen Grund kann die Zulässigkeit eines Beamtenstreiks auch nicht mit der Behauptung verneint werden, daß die Beamten nicht ausgesperrt werden könnten⁹⁾.

V

Gegen das Streikrecht der Beamten können schließlich nicht deren besondere Pflichten eingewendet werden. Die Beamtenpflichten, auf die in diesem Zusammenhang zurückgegriffen werden soll, sind in recht unbestimmten Rechtsbegriffen ausgedrückt, die in Übereinstimmung mit der jeweiligen Staatsordnung zu verstehen sind, so daß auch hier die traditionellen Bedeutungen überprüft werden müssen am Maßstab der Wer-

8) § 94 Bundesbeamtengesetz, § 58 Beamtenrechtsrahmengesetz.

9) Im übrigen ist die Aussperrung keineswegs als notwendige Gegenwaffe der Unternehmer gegen einen Streik anzusehen, vgl. Artikel 29 Abs. 5 der hessischen Verfassung von 1946.

tungen des Grundgesetzes. Soweit diese Pflichten die bedingungslose Unterstellung der Beamten unter das ihnen fremde Wesen „Staat“ verlangen, können sie in solcher Auslegung nicht fortbestehen: denn es läßt sich mit der unverletzlichen Menschenwürde der Beamten nicht vereinbaren, daß diese sich praktisch ohne eigenen Willen unter den Befehl anderer Menschen stellen sollen. Die Dienstleistungspflicht der Beamten ist wenigstens im Grundsatz nicht verschieden von der Arbeitspflicht der Arbeiter oder Angestellten. Allerdings zeichnet sich das Beamtenverhältnis durch die politische Treupflicht aus; diese aber kann sich nur auf den sachlichen Inhalt der Ausführung der Dienstgeschäfte beziehen, indem sie den Beamten verpflichtet, die Aufträge des demokratischen Gesetzgebers in demokratischem Geiste zu vollziehen und im Alltag zu verwirklichen. Ebenso betrifft die Forderung nach der Uneigennützigkeit des Beamtentums nur die Amtsführung, aus welcher der einzelne Beamte keinen persönlichen Vorteil ziehen darf (in gleicher Weise aber kann jeder andere Arbeitnehmer aus dem Produkt seiner Arbeit keinen Vorteil ziehen, sondern erhält nur für seine Arbeitsleistung eine Gegenleistung im Lohn). Die Berechtigung des Kampfes um das Gehalt für einen angemessenen Lebensunterhalt wird davon für die Beamten nicht berührt.

Vor allem dürfen die Beamtenpflichten nicht als einseitige Bindung gesehen werden. Auch der Staat als Dienstherr hat Verpflichtungen gegenüber den Beamten, denen er jedoch in den letzten Jahren nur höchst ungenügend nachgekommen ist, so daß die Beamtenbesoldung keineswegs der Entwicklung der Lebenshaltungskosten angepaßt wurde. Auch die stets erwähnten Privilegien der Beamten — wie lebenslängliche Anstellung, Pension, Sicherung bei Krankheit — haben aufgehört, Vorrechte zu sein. Der gewerkschaftliche Kampf um die Anhebung aller Arbeitnehmer hat auf dem Wege über die staatliche Sozialpolitik, die tarifvertraglichen Vereinbarungen und zusätzliche „freiwillige Sozialleistungen“ der Betriebe erreicht, daß im Durchschnitt heute jeder Arbeitnehmer weitgehend die früher nur den Beamten eingeräumten Rechte genießen kann. Die Besserung des allgemeinen Standards der Arbeitnehmer hat die ehemaligen Vorrechte der Beamten zu Bestandteilen des durchschnittlichen Arbeitsverhältnisses werden lassen: Die Sicherheit des Arbeitsplatzes ist entscheidend verbessert worden durch den Kündigungsschutz, die Mitwirkungsrechte des Betriebsrats in Personalfragen und die als politische Forderung bewertete Vollbeschäftigung¹⁰); die allgemeine „dynamische Rente“ stellt den Versicherten nach einem vollen Arbeitsleben nicht schlechter als den pensionierten Beamten; die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sowie höhere Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung erreichen die Beihilfen für die Beamten. Wenn daher die Stellung der Beamten sowohl in vielen Einzelpunkten als auch im Grundsätzlichen der Stellung der anderen Arbeitnehmer gleicht, muß auch den Beamten der Arbeitskampf und der Streik gestattet sein.

VI

Weil die Beamtengewerkschaften sich an ein Streikverbot gebunden fühlten, suchten sie vor allem im Sommer 1962 neue Wege, um auf ihre Forderungen aufmerksam zu machen. So riefen die Postgewerkschaft und die Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands zu den Aktionen „Igel“ und „Adler“ auf, zum „Arbeiten nach Vorschrift“. Obwohl diese Aktionen von den Gewerkschaften ausdrücklich nicht als Streik bezeichnet wurden, war die Reaktion der betroffenen Ministerien und fast der gesamten Presse einhellig: diese Aktionen seien unzulässig; die Dienstvorschriften seien nicht nach dem Buchstaben, sondern nach ihrem Zweck, den reibungslosen Ablauf des Dienstes zu sichern, anzuwenden, so daß ein bewußt verzögerndes „Arbeiten nach Vorschrift“ eine

¹⁰) Wenn auch eine vollkommene Sicherung unter der gegenwärtigen Wirtschaftsordnung nicht zu erwarten ist — aber auch die Beamten bleiben von dieser grundsätzlichen wirtschaftlichen Unsicherheit nicht verschont, wie die rigorosen Gehaltskürzungen in den Krisenjahren 1930/31 zeigten.

Dienstpflichtverletzung darstelle, die disziplinarisch geahndet werden müsse; außerdem sei den Beamten jeder Arbeitskampf verboten. Diese regierungsamtlichen Äußerungen gehen an dem besonderen Problem des „Arbeitens nach Vorschrift“ von Beamten vorbei, das nämlich in der widersprüchlichen Organisation unseres Arbeitslebens begründet ist. Es kommt nicht auf eine bestimmte Auslegung der Dienstvorschriften, ob nach dem Zweck oder ob wortgetreu, und nicht darauf an, daß wahrscheinlich viele dieser Vorschriften längst veraltet sind.

Wohl waren die Aktionen „Igel“ und „Adler“ Arbeitskämpfe und stehen den Streiks recht nahe, aber es handelte sich um ein völlig erlaubtes Mittel. Denn die Dienstvorschriften begründen nicht nur Pflichten; sie stecken vielmehr den gesamten Arbeitsbereich der Beamten und den Umfang ihrer Pflichten eindeutig ab, sie dienen insbesondere der Schadens- und Unfallverhütung und sind — dann gelegentlich in sehr strenger wortgetreuer Auslegung — für die Haftung der Beamten in Schadensfällen maßgebend. Aber in unserer Staatsordnung ist die Herrschaftsgewalt zwangsläufig in großem Stil bei dem stets weniger parlamentarisch kontrollierten Staatsapparat zentralisiert worden. Diese hochbürokratisierte Verwaltung fordert eine strenge hierarchische Gliederung und bedarf notwendig der Dienstvorschriften, um überhaupt eine Ordnung errichten zu können. Andererseits zeigt gerade die Verzögerung und die Störung des gewohnten Amtsbetriebs bei dem an sich geforderten genauen „Arbeiten nach Vorschrift“, daß die Vorschriften trotzdem den Betrieb nicht wirksam organisieren können. Für den normalen Betrieb ist die informelle, gemeinsame schöpferische Organisation des Arbeitsablaufes durch die Beamten selbst, neben und entgegen den Vorschriften, wesensnotwendig. Diese spontane, informelle Leistung der Beamten ist offiziell nirgends vorgesehen — das ist unter den gegebenen Bedingungen auch unmöglich — und wird nicht honoriert; unter Umständen, je nach Belieben der oberen Vorgesetzten, kann sie den Beamten einzeln oder gemeinschaftlich auch Tadel und Nachteile einbringen (insbesondere in Form von Haftung und Schadensersatz). Die Verweigerung dieser zusätzlichen Leistung ist bei taktisch kluger Anwendung durchaus ein geeignetes und weniger riskantes Mittel, um im Arbeitskampf hinter die Forderungen der Beamten einen gewissen Druck zu setzen.