

Vorschläge und Kritik zur Reform des öffentlichen Dienstrechts

Dr. Berndt Keller, geboren 1946, studierte Sozialwissenschaften in Bochum und promovierte über Theorien zu Kollektivverhandlungen. Von 1971 bis 1975 war er Wissenschaftlicher Assistent, seitdem ist er Akademischer Rat an der Universität Essen Gesamthochschule im Fach Empirische Sozialforschung.

Zur allgemeinen Problematik einer Reform des öffentlichen Dienstrechts

Die Kritik am öffentlichen Dienst, in dem jeder sechste abhängig Beschäftigte tätig ist, hat sich in den letzten 10 Jahren erheblich verstärkt. Anlaß zur Kritik boten unter anderem

- die starke Ausweitung der Anzahl öffentlich Bediensteter bis Mitte der 70er Jahre,
- Tarif- und Besoldungserhöhungen, die in der Öffentlichkeit vielfach als zu hoch empfunden wurden,
- die durch die ökonomische Krise Mitte der 70er Jahre eingegrenzten finanziellen Handlungs- und Gestaltungsspielräume der öffentlichen Körperschaften,
- die in den vergangenen Jahren verstärkte Bürokratiekritik, die sich vor allem gegen den „Staatsapparat“ richtete.

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung¹ steht die Frage, ob der unterschiedliche Rechtsstatus - privat-rechtlicher Arbeitnehmerstatus der Angestellten und Arbeiter/öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis der Beamten - aufgehoben oder bestehenbleiben soll.

Dienstrecht und tatsächliche Entwicklung

Bei allen an der Reformdiskussion Beteiligten besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß das Dienstrecht nur unter Berücksichtigung seiner historischen Entwicklung erklärbar ist. Im modernen demokratischen Sozialstaat läßt es sich aus

¹ Vgl. für viele: J. Jung: Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes. Eine Untersuchung über die Veränderungen der Personalstruktur im öffentlichen Dienst und die Verankerung des Berufsbeamtentums im Grundgesetz, Berlin 1971; Berichte der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, 12 Bde, Baden-Baden 1973; W. Wiese: Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland. Grundlagen, Probleme, Neuordnung, Neuwied-Berlin 1972; Th. Ellwein/R. Zoll: Berufsbeamtentum - Anspruch und Wirklichkeit, Düsseldorf 1973; K. Sontheimer/W. Bleek: Abschied vom Berufsbeamtentum? Perspektiven einer Reform des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1973; Th. Ellwein: Gewerkschaften und öffentlicher Dienst. Zur Entwicklung der Beamtenpolitik des DGB, Opladen 1980.

funktionalen Notwendigkeiten kaum noch rechtfertigen und ist aus der heutigen Aufgabenstellung nicht mehr abzuleiten. Die ständige Erweiterung und Veränderung der Aufgaben des Staates haben Anzahl und Anteil der Angestellten an den öffentlich Bediensteten seit dem Ersten Weltkrieg ständig wachsen lassen; heutzutage umfaßt die Gruppe der Beamten ca. 1,7 Millionen, die der Angestellten ca. 1,1 Millionen und die der Arbeiter ca. 800 000 Arbeitnehmer.

Art. 33 IV des Grundgesetzes (GG) gewährleistet die Institution des Berufsbeamtentums: „Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen“ (*Funktionsvorbehalt*). Die Einteilung staatlicher Funktionen in hoheitsrechtliche, die von Beamten, und nicht-hoheitsrechtliche, die von Angestellten wahrgenommen werden sollen, ist jedoch in der Praxis kaum noch möglich. Die Leistungsverwaltung hat gegenüber der Hoheits- bzw. Eingriffsverwaltung in den vergangenen Jahrzehnten erheblich an Bedeutung gewonnen (z. B. Verkehrs- und Versorgungsbetriebe, Schul- und Hochschulwesen). Die im bürgerlich-liberalen Rechtsstaat durchaus sinnvolle Unterteilung in hoheitliche Aufgaben und in leistende Verwaltung ist durch diese erhebliche Zunahme der Leistungsverwaltung sowie durch die Veränderung von Struktur und Aufgaben des öffentlichen Dienstes im demokratischen Sozialstaat fragwürdig geworden. Darüber hinaus haben zahlreiche Versuche zur Bestimmung dessen, was unter „Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse“ zu verstehen sei, lediglich zu der Erkenntnis geführt, das Problem könne inhaltlich nicht gelöst werden².

Einerseits nimmt innerhalb der Gruppe der Beamten nur noch eine verschwindend geringe Anzahl hoheitliche Befugnisse wahr; die meisten sind mit anderen Tätigkeiten befaßt. Andererseits werden Angestellte - u. a. in technischen Bereichen - mit ähnlichen oder sogar denselben Dienstleistungsaufgaben betraut wie Beamte. Diese Praxis eines systemlosen Nebeneinanders ist unter den Aspekten der Gerechtigkeit und der Leistungsmotivation problematisch. Auch Vorgesetztenfunktionen werden von Angehörigen beider Statusgruppen wahrgenommen. Die Entscheidung, ob ein arbeits- oder ein dienstrechtliches Verhältnis begründet wird, fällt oft nach haushalts- und leistungspolitischen, nicht aber nach funktionalen Gesichtspunkten: Angestelltenverträge unterliegen nicht den strengen und starren Zugangs-, Besoldungs- und Laufbahnbestimmungen des Beamtenrechts.

Die verschiedenen Beschäftigungsverhältnisse haben sich von den materiellen und sozialen Bedingungen her angeglichen, ohne daß aber die formal-rechtlichen Unterschiede beseitigt worden wären: Einerseits hat der Gesetzgeber, der besoldungsrechtliche Regelungen letztverantwortlich trifft, im Laufe der Zeit wichtige

² Vgl. zusammenfassend: W. Rudolf: Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: W. Rudolf/F. Wager: Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Bonn vom 4.-7. Oktober 1978, Berlin 1979, S. 200 ff.

Elemente tarifvertraglicher Vereinbarungen in das Beamtenrecht übernommen³. Andererseits haben die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes die Übernahme beamtenrechtlicher Regelungen in den Tarifbereich durchgesetzt⁴. - Diese Entwicklung ist nicht zuletzt das Ergebnis der Vereinheitlichungspolitik der Gewerkschaften seit Ende der 60er Jahre: Teil der Tarif- und Besoldungspolitik der ÖTV ist das sogenannte Günstigkeitsprinzip, welches die jeweils besten Regelungen für eine Beschäftigtengruppe auf die anderen zu übertragen versucht.

Die Positionen der Dachverbände DGB und DBB

Die Gewerkschaften im DGB und der DGB als Spitzenorganisation fordern seit Ende der 60er Jahre an Stelle des geltenden Tarif- und Beamtenrechts eine Vereinheitlichung des Dienstrechts, welches sich in Status- und Folgerecht gliedern soll. Das Statusrecht ist unter maßgeblicher Beteiligung der Spitzenorganisationen vom Gesetzgeber verantwortlich zu regeln. Es umfaßt die für das Rechtsverhältnis grundlegenden Rechte und Pflichten, z. B. lebenslängliche Anstellung, Haftung, Disziplinarrecht. Das in gleichberechtigten Kollektivverhandlungen zwischen öffentlichen Arbeitgebern und Gewerkschaften festzulegende Folgerecht beinhaltet alle materiellen und sozialen Elemente der Arbeitsbedingungen, also Besoldung, Urlaub, Überstundenvergütung, Reise- und Umzugskosten und anderes mehr.

In seinem Ende 1978 verabschiedeten neuen „Programm zur Reform des öffentlichen Dienstrechts“ hat der DGB die Unterscheidung in Status- und Folgerecht bestätigt und sich gegen die Erhaltung des traditionellen Berufsbeamtentums ausgesprochen. Elemente des Dienst- und Arbeitsrechts sollen in einem einheitlichen Beschäftigungsverhältnis kombiniert werden, das nicht mehr nach den herkömmlichen Gruppen unterscheidet.

Der Deutsche Beamtenbund (DBB), der vor allem im Beamtenbereich als Konkurrenzorganisation des DGB anzusehen ist, drängt seit Ende der 60er Jahre ebenfalls auf Abschaffung der unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnisse. Der DBB lehnt jedoch die Unterscheidung in Status- und Folgerecht strikt ab; er will die Vereinheitlichung unter Beibehaltung des Berufsbeamtentums erreichen, indem das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis auf alle diejenigen Arbeitnehmer ausgedehnt wird, die dauernd öffentliche (hoheitliche) Aufgaben in der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung wahrnehmen. Auf die gegenwärtig bestehenden vier Laufbahngruppen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes soll zugunsten einer einzigen durchgehenden Laufbahn mit größerer Differenzierung und stärkerer Betonung des Leistungsprinzips verzichtet werden.

3 U. a. Teilzeitbeschäftigung, Überbrückungszahlungen, Überstundenvergütung, Vermögensbildung, Weihnachtsgartifikation.

4 U. a. Beihilfe, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Altersversorgung in Höhe von 75% des Endgehalts, Bewährungsaufstieg als Parallele zur Regelbeförderung, Monatslohn für Arbeiter, Unkündbarkeit von Angestellten nach 15 Dienstjahren und in der Regel frühestens mit der Vollendung des 40. Lebensjahres.

Nach Vorstellungen des DGB sollen in ein neues einheitliches Dienstrecht vor allem tarifrechtliche Elemente (Koalitions-, Tarifverhandlungs- und Streikrecht) eingeführt werden. Nach Auffassung des DBB soll das öffentliche Dienstrecht künftig mehr beamtenrechtliche Züge (Koalitions-, nicht aber Tarifverhandlungs- und Streikrecht) enthalten. Einigkeit zwischen den beiden Dachverbänden besteht lediglich - wenn auch mit unterschiedlichen Begründungen - über funktionale Besonderheiten des öffentlichen Dienstes. Meinungsverschiedenheiten gibt es darüber, wie das Regelungsverfahren (Tarif- bzw. Gesetzesmodell) beschaffen sein soll, das diesen besonderen Bedingungen angemessen ist und ob interne Statusunterschiede notwendig sind.

In der bisherigen umfangreichen Diskussion ist viel zu wenig berücksichtigt worden, daß diese unterschiedlichen Grundpositionen der Dachverbände im wesentlichen durch organisationspolitische Determinanten zu erklären sind, d. h. durch die Dienstverhältnisstruktur der jeweiligen Mitglieder: Im DBB hat sich eine große Zahl von Beamtenverbänden zusammengeschlossen, d. h. die nach DBB-Angaben ca. 800 000 Mitglieder sind, von wenigen Ausnahmen abgesehen, Beamte. Die Spitzenorganisation muß deshalb bemüht sein, die gegenwärtige rechtliche Position dieser Gruppe zu erhalten bzw. sie auf weitere Beschäftigte auszudehnen. Bei den DGB-Gewerkschaften dagegen, die knapp mehr als die Hälfte der Beamten organisieren, machen diese nur ca. 10% aller Mitglieder aus. In den DGB-Gewerkschaften sind aber die überwiegende Mehrzahl der Arbeiter (ca. 70%) und ein erheblicher Teil der Angestellten des öffentlichen Dienstes organisiert. Die Industriegewerkschaften des DGB können und wollen keine Verschlechterungen des Status ihrer Arbeiter- und Angestelltenmitglieder akzeptieren und treten deswegen für ein Einheitsdienstrecht mit vollständiger und uneingeschränkter Koalitionsfreiheit ein⁵.

Neben diesen organisationspolitischen Determinanten sind auch die hiervon nicht zu trennenden Verbandsideologien für die unterschiedlichen Positionen der Dachverbände verantwortlich. Während der DGB die Einheit der Arbeitnehmerschaft und die Einheitlichkeit des öffentlichen Dienstes betont, will der DBB den Sonderstatus des Berufsbeamtentums erhalten.

Die Abfolge der Reformdiskussion

Bereits 1970 berief der für Probleme der Dienstrechtsreform zuständige Bundesminister des Innern eine „Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts“. Zur Kommission gehörten Vertreter der Gewerkschaften, des DBB, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) sowie Fachleute

⁵ Diese Forderung ist in Zusammenhang mit der seit langem verfolgten Politik einer Angleichung der verschiedenen Statusverhältnisse von Arbeitern und Angestellten zu sehen; deren Unterscheidung ist nach Meinung des DGB noch weniger zu rechtfertigen als die zwischen Beamten und übrigen Arbeitnehmern.

aus Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft Parteien, Verbände und Regierungsinstanzen waren also repräsentiert.

Die schließlich im Mai 1973 vorgelegten Kommissionsberichte enthielten eine ganze Reihe von Reformvorschlägen (u. a. Statusregelung, Berufszugang und Berufsweg, Bezahlung, Fürsorgeleistung und Versorgung), deren überwiegende Mehrzahl aber in der Folgezeit nicht realisiert wurden. Weitgehende Einigkeit innerhalb der Kommission und auch zwischen den Verbänden herrschte darüber, daß die bestehende dienstrechtliche Dreiteilung in Arbeiter, Angestellte und Beamte von Entwicklung überholt sei und das Dienstrecht sich stärker als bisher an der Funktion und an der Leistung des jeweiligen öffentlich Bediensteten zu orientieren habe.

Grundsätzliche Meinungsunterschiede ergaben sich jedoch über die Richtung einer Reform. Von zentraler Bedeutung war die Frage des Regelungsverfahrens, ob also das Dienstrecht aufgrund modifizierter gesetzlicher Bestimmungen oder weitgehend aufgrund tarifvertraglicher Vereinbarungen geschaffen werden sollte. Die Kommission entschied sich mit der knappen Mehrheit von 10 zu 9 Stimmen für eine Ausweitung des Gesetzesmodells, indem sie die Beibehaltung des Beamtentums *bei* Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse der übrigen Bediensteten vorschlug. Da das System des öffentlichen Dienstes die Erfüllung öffentlicher Aufgaben bestimme, müsse die Regelungskompetenz grundsätzlich dem Parlament vorbehalten bleiben. Die Mehrheit sprach sich lediglich für eine Erweiterung und Formalisierung der Mitwirkungsrechte der Spitzenorganisationen bei allgemeinen dienstrechtlichen Regelungen aus.

Die unterlegene Minderheit dagegen votierte für ein Gesetz-/Tarif-Modell, welches das Dienstrecht für den gesamten öffentlichen Dienst je nach Bereich teils gesetzlich, teils tarifvertraglich festlegen sollte. Eine tarifvertragliche Regelung sollte demnach bei der Bezahlung und bei anderen Elementen der Gegenleistung eintreten (unter anderem Dienstpostenbewertung, Urlaub, Bemessung der regelmäßigen Arbeitszeit, Zusatzversorgung); die übrigen Bereiche des Dienstrechts sollten wegen der Besonderheiten des öffentlichen Dienstes durch Gesetz geregelt werden. Während Bundesinnenministerium und DBB die mit knapper Mehrheit unterbreiteten Reformvorschläge begrüßten, kritisierte der DGB in scharfer Form die beabsichtigte Verbeamtung und den damit verbundenen Verlust des Kollektiv-verhandlungs- und Streikrechts weiterer Beschäftigtengruppen.

Im November 1973 wurde vom Bundesinnenministerium eine „Konzeption zur Realisierung der Reform des öffentlichen Dienstrechts“ vorgelegt; die überaus wichtige Frage des Regelungsverfahrens blieb jedoch wegen der weiterhin kontroversen Standpunkte der Hauptbeteiligten ausgeklammert. - In der Folgezeit verschlechterten sich die Reformbedingungen im politischen Kräftefeld zusehends. Nach der Regierungsneubildung im Mai 1974 wurde das Problem der Dienstrechts-

änderung nur schleppend weiter verfolgt. Im Juni 1975 vereinbarten die Koalitionsparteien SPD und FDP, in der laufenden Legislaturperiode kein Konzept für eine Reform mehr vorzulegen; laut Kabinettsbeschluss vom Juli 1975 sollte der Bundesinnenminister lediglich einen „Bericht über die Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit der Reform des öffentlichen Dienstrechts“ erstellen.

Obwohl alle Parteien und Interessenverbände Absichtserklärungen abgegeben hatten, legte das Bundesinnenministerium erst Ende 1975 unter dem Druck der staatlichen Finanzmisere und kurz vor Verabschiedung des Gesetzes zur Verbesserung der Haushaltsstruktur den „Entwurf eines Aktionsprogramms zur Dienstrechtsreform“ vor. Die Realisierung auch nur dieses Entwurfs in der laufenden Legislaturperiode stieß neben verfassungsrechtlichen Besitzstandsgarantien auf erhebliche zeitliche Schwierigkeiten. Zudem blieb die überaus wichtige Frage nach dem Regelungsverfahren wegen unüberbrückbarer Meinungsgegensätze wiederum ausgeklammert: Das in Art. 33 GG verfassungsrechtlich verankerte Berufsbeamtentum blieb ebenso unberührt wie die in Art. 9 GG garantierte Tarifautonomie.

DGB und DBB kritisierten den Entwurf eines Aktionsprogramms - mit unterschiedlichen Motiven und Zielsetzungen - in scharfer Form. Nach mehreren Gesprächen mit den Spitzenverbänden wurde im Mai 1976 ein vom Kabinett gebilligtes revidiertes Aktionsprogramm vorgelegt, das alle Reformüberlegungen ausdrücklich unter die Maßgabe eines „angemessenen Ausgleichs zwischen dem Interesse an der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes und den berechtigten Interessen der im öffentlichen Dienst Tätigen“ stellte. Die eindeutige Ausrichtung an verfassungsrechtlichen Leitlinien konservierte taktisch die bestehenden Rechtsverhältnisse; die Bewahrung der klassischen Rolle des Beamtentums wurde noch deutlicher akzentuiert. Bestandteil des Programms war ein Bewertungsinstrumentarium für die Arbeit der Beschäftigten. Es sollte dazu dienen, die Beurteilung der individuellen Leistung zu objektivieren. Weiterhin wurde hervorgehoben, daß Gesetzesinitiativen vorläufig nicht zu erwarten seien.

In den folgenden Jahren ebte die Diskussion ab; entscheidende Reformen blieben aus. Grundlegende Änderungen des öffentlichen Dienstrechts wurden nicht mehr angekündigt. Auf die ursprünglich geplante große Reform wurde zu Beginn des Jahres 1979 ausdrücklich verzichtet, als Bundesinnenminister Baum die programmatische Abwendung vom Begriff der Dienstrechtsreform vollzog, „um überzogene Erwartungen abzubauen“. Ob die allmähliche und permanente „Fortentwicklung der Struktur des öffentlichen Dienstrechts“ in einer Politik der kleinen Schritte das Ziel einer Strukturreform erreicht, bleibt nach der Erfahrung des vergangenen Jahrzehnts zumindest zweifelhaft.

Das Regelungsverfahren als zentrales Problem

Anhand des überaus wichtigen Problems des Regelungsverfahrens läßt sich das Dilemma jeder Dienstrechtsreform beispielhaft darstellen. Die zwischen den Inter-

essenorganisationen bestehenden Gegensätze sind kaum konsens- und kompromißfähig. Stellt sich der Bundesinnenminister auf die Seite des Berufsbeamtentums und damit des DBB, ergibt sich eine Ausweitung des Beschäftigungsverhältnisses mit Beamtenstatus; gegen diese Lösung des gesetzlichen Regelungsverfahrens sträubt sich aber der DGB. Votiert der Bundesinnenminister für ein Einheitsdienstrecht nach DGB-Vorstellungen, muß er mit dem Widerstand des DBB gegen das tarifvertragliche Regelungsverfahren rechnen.

Beide Dachverbände der Beamten verfügen in ihrem gemeinsamem Interessengebiet über effektive politische Positionen: Sie können zwar nicht ihre eigenen Zielvorstellungen durchsetzen, wohl aber staatliches Handeln verhindern. Je wirksamer derartige Vetopositionen von den konkurrierenden Verbänden eingenommen werden, desto enger wird der Aktionsspielraum der politisch Verantwortlichen, die zudem in unserem Fall recht unterschiedliche Vorstellungen entwickelt haben.

Weiterhin ist davon auszugehen, daß Politiker Stimmenmaximierungskalküle anstellen, weil ihr Ziel der Gewinn der nächsten Wahl ist. Folglich werden von der Regierung kaum Maßnahmen zu einer Dienstrechtsreform eingeleitet, die einen der beiden großen Verbände verärgern und zu Stimmverlusten bei der nächsten Wahl führen könnten. Hinzu kommt, daß in modernen Dienstleistungs- und Verwaltungsstaaten der öffentliche Dienst notwendigerweise wächst und seine Angehörigen zu einem bedeutsamen Wählerpotential werden.

Die Reformblockade wird insofern vollständig, als

- eine Strukturreform von Angehörigen der Beamtengruppe vorbereitet und getragen werden müßte (Rollenverschränkung von Sachverstand und Interessenvertretung),
- in der Bundesrepublik der öffentliche Dienst eine mächtige Lobby hat, weil in allen Parlamenten Angehörige des öffentlichen Dienstes stark überrepräsentiert sind,
- die betreffenden Verbände nicht nur ihren Sachverstand in die Reformdiskussion einbringen, sondern auch Reformziele und -prozesse in ihrem Sinne entscheidend beeinflussen.

Allgemeines oder differenziertes Streikrecht?

Der Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen zum Streikrecht ist die These, daß Reformüberlegungen nicht von der juristischen Perspektive dominiert werden sollten. Die Frage, ob einzelne Reformschritte von existierenden Verfassungsartikeln jeweils voll abgedeckt werden, wird hier als weniger wichtig angesehen. Es wird vielmehr davon ausgegangen, daß nicht die Einschränkung durch spezielle Verfassungsnormen (besonders Art. 33 GG) die Reformüberlegungen steuern sollte,

sondern die wichtige Frage: Welche Struktur des öffentlichen Dienstes entspricht den Aufgaben des Staates?⁶

Die Unterscheidung von verschiedenen Dienstverhältnissen ist - wie eingangs beschrieben - kaum noch zu rechtfertigen. Damit ist auch die Streikrechtsregelung überaus problematisch geworden, welche aus einem kollektiven dienstrechtlichen Status und nicht aus der ausgeübten Funktion der jeweiligen Verwaltungseinheit abgeleitet wird. Folglich stellt die Frage des Streikrechts im Rahmen der Dienstrechtsreform ein überaus wichtiges Problem dar.

Die Positionen der politischen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen sind wiederum recht unterschiedlich und kaum konsensfähig; die verschiedenartigen Beurteilungen der Streikrechtsfrage sind als Folge der differierenden Meinungen über die Dienstrechtsreform anzusehen:

- Der DGB votiert im Rahmen seiner Forderung nach einem einheitlichen Dienstrecht für Tarifautonomie und damit für ein Streikrecht aller öffentlich Bediensteten, d. h. für eine Ausweitung der vollen und uneingeschränkten Koalitionsfreiheit auf die Gruppe der Beamten.
- Die SPD tritt für ein einheitliches Dienstrecht ein, welches die Gewähr bieten soll, daß sich der öffentliche Dienst nur insoweit von der allgemeinen Arbeitswelt unterscheiden soll, wie dies seiner Funktion nach unvermeidlich ist; diese Vorstellung schließt ein Streikrecht aller öffentlich Bediensteten ein.
- Die übrigen im Bundestag vertretenen Parteien und die Bundesregierung - vor allem der jeweilige FDP-Innenminister - votieren für die Beibehaltung des bestehenden Streikverbots. Somit ergeben sich grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten innerhalb der sozial-liberalen Bundesregierung.
- Der DBB lehnt das vom DGB geforderte Streikrecht ab. Nach offizieller Auffassung des DBB sind Kampfmaßnahmen nicht mit den Grundsätzen des Berufsbeamtentums zu vereinbaren; jede derartige Aktion richte sich letztlich gegen das Parlament⁷. Der DBB fordert im Gegensatz zum DGB lediglich die Ausweitung der Beteiligungsrechte der Spitzenorganisationen bei dienstrechtlichen Entscheidungen

6 Ähnliche Ausgangspunkte wählen u. a.: N. Luhmann: Reform des öffentlichen Dienstes, -in: ders., Politische Planung, Opladen 1971, S. 203 ff.; Sontheimer/Bleek, Abschied vom Berufsbeamtentum, S. 43 ff.; W. Thieme: Empfiehlt es sich, das Beamtenrecht unter Berücksichtigung der Wandlungen von Staat und Gesellschaft neu zu ordnen? Gutachten D zum 48. Deutschen Juristentag, München 1970, D.74, D.12; Ellwein, Gewerkschaften und öffentlicher Dienst, a.a.O., S. 140.

7 Dieses Votum für die Beibehaltung bzw. Ausweitung des Streikverbots ist zunächst überraschend, da der Dachverband ausdrücklich auf ein allen anderen Arbeitnehmern garantiertes wichtiges Kollektivrecht verzichtet. Die Position kann dadurch erklärt werden, daß der DBB gruppenspezifische Ziele recht wirksam mit Hilfe anderer, d. h. politischer Mittel verfolgen kann. Vgl. hierzu: B. Keller: Zur politischen Ökonomie der Besoldungsbeziehungen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 30 (1979), S. 358 ff. B. Keller: Zur Interessenpolitik von Beamtenverbänden, in: Zeitschrift für Soziologie 9 (1980), S. 194 ff.

durch periodische Gesprächsrunden mit fester Verfahrensregelung beim Bundesinnenminister.

- Die Mehrheit der Kommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts spricht sich mit ihrer Entscheidung für das Gesetzesmodell ebenfalls gegen eine Ausweitung des Streikrechts auf die Gruppe der Beamten aus. Arbeitskämpfe seien zu vermeiden, da sie die Funktionszuverlässigkeit des öffentlichen Dienstes beeinträchtigen.
- Demgegenüber stimmt die Minderheit dieser Kommission im Rahmen ihres Gesetz-/Tarifmodells für ein allgemeines Streikrecht, also für eine Ausweitung der geltenden Regelung; Streikverbote für einzelne Gruppen werden durch die Wichtigkeit ihrer Funktionen begründet.
- Nach herrschender Rechtslehre und Rechtsprechung ist das Streikrecht der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes unbestritten. Während die überwiegende Mehrzahl der Juristen von einem Streikverbot für Beamte ausgeht, behaupten verschiedene zu Beginn der 70er Jahre vorgelegte Rechtsgutachten den gegenteiligen Zusammenhang und relativieren insofern die herrschende Meinung⁸. Däubler etwa bejaht in seiner Stellungnahme für die ÖTV uneingeschränkt das volle Koalitionsrecht - d. h. unter Einschluß des Streikrechts - aller öffentlich Bediensteten. Ramm kommt in seinem Rechtsgutachten für die GEW ebenfalls zu dem Ergebnis, daß der Streik für Beamte grundsätzlich erlaubt sei. Beide Gutachter sind überzeugt davon, daß sich Beamte im Streikfall auf Art. 9 GG sowie auf die Regelungen der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Europäischen Sozialcharta stützen können, die gesetzliche Gültigkeit für die Bundesrepublik haben.

Funktionspezifische Unterscheidung des Streikrechts

Falls durch ein gesetzliches Regelungsverfahren ein einheitliches Dienstrecht geschaffen werden sollte, würde die Tarifautonomie und damit das Streikrecht für den gesamten öffentlichen Dienst beseitigt. Eine politische Alternative bestünde darin, das Streikrecht nicht für weitere Gruppen abzuschaffen, sondern es auszuweiten (Realisierung des Gesetz-/Tarifmodells). Dieser Vorschlag ist keineswegs unrealistisch; so wird bei einem internationalen Vergleich „in der Mehrzahl der mit der Bundesrepublik vergleichbaren Länder eine allgemeine Tendenz zur Ausweitung des Streikrechts im öffentlichen Dienst“⁹ verzeichnet.

8 W. Däubler: Der Streik im öffentlichen Dienst, 2. Überarb. Aufl. Tübingen 1971; Th. Ramm, Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten, Köln 1970; Thieme, Beamtenrecht, a.a.O.; in den 60er Jahren war ein Streikrecht der Beamten vor allem bejaht worden bei: R. Hoffmann, Beamtentum und Streik, in: Archiv des öffentlichen Rechts 91 (1966), bes. S. 183 ff.

9 Däubler, Streik im öffentlichen Dienst, a.a.O., S. 191; ähnlich auch: K. v. Beyme: Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in kapitalistischen Ländern, München-Zürich 1977, S. 190.

Es erscheint wichtig und möglich, das Streikrecht nicht wie bisher über einen kollektiven dienstrechtlichen Status, sondern funktionspezifisch zu begründen, d. h. an die jeweils ausgeübte Funktion zu koppeln. Die damit verbundenen Erweiterungen sollten freilich differenziert vorgenommen werden, d. h. sie sollten nicht summarisch den gesamten öffentlichen Dienst umfassen. Im Interesse der Allgemeinheit sollten in ganz spezifischen, unentbehrlichen Bereichen (vor allem innere und äußere Staatssicherheit sowie lebensnotwendige Versorgungsbetriebe) Einschränkungen der Streikfreiheit gemacht werden. Es sollten lediglich diejenigen Gruppen mit einem Streikverbot belegt werden, bei denen eine Arbeitsniederlegung direkt und unmittelbar zur Gefährdung der öffentlichen Sicherheit führen kann oder die unter einen eng interpretierten Funktionsvorbehalt nach Art. 33 GG fallen. Die Gruppe der nichtstreikberechtigten Arbeitnehmer kann wesentlich kleiner sein als bei der gegenwärtigen Regelung.

Ein kurzgefaßter Ausschlußkatalog wird von der Minderheit der Studienkommission vorgeschlagen. Die Wahrnehmung folgender öffentlicher Aufgaben darf gemäß Art. 9 GG im Interesse der Allgemeinheit nicht unmittelbar gefährdet werden: Schutz von Leib, Leben, Gesundheit, Schutz vor Verstößen gegen die Strafgesetze, Schutz des Staates vor Angriffen von außen, Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung, Schutz der Funktionsfähigkeit der obersten Verfassungsorgane in Bund und Ländern¹⁰.

Bei jeder derartigen Festlegung ergibt sich das Problem, jede einzelne Beschäftigungsgruppe eindeutig zuzuordnen zu müssen. Die Mehrheit der Studienkommission lehnt ein differenziertes Streikrecht ab, da wegen der wechselseitigen Abhängigkeiten der öffentlichen Funktionen keine eindeutige und praktikable Abgrenzung lebensnotwendiger und weniger lebensnotwendiger Bereiche gestaltet werden könne. Trotz dieser sicherlich bestehenden Schwierigkeit können jedoch erhebliche Unterschiede in bezug auf die Wichtigkeit verschiedener Funktionen kaum bestritten werden. Bei aller Unterschiedlichkeit in Einzelheiten machen verschiedene Vorschläge doch deutlich, daß eine funktionspezifische bzw. organisationsbezogene Zuordnung eines Streikverbots durchaus möglich ist. Auch zeigt der internationale Vergleich, daß ein generelles Streikrecht der öffentlich Bediensteten verbunden werden kann mit Einschränkungen dieses Rechts für ganz bestimmte Gruppen.

Gründe für die Ausweitung des Streikrechts

Die Erfahrung in der Bundesrepublik und anderen westeuropäischen Ländern zeigt, daß - entgegen einer weitverbreiteten Meinung - der mit einem Streikrecht

¹⁰ Vgl. Bericht der Studienkommission, S. 356 ff., S. 371, S. 390; Ähnlich auch: K. König: Die Reform des öffentlichen Dienstes als Dilemma von Wissenschaft und Praxis, in: Politische Vierteljahresschrift 19 (1978), Sonderheft 9, S. 93 ff.

ausgestattete öffentliche Dienst im Rahmen der Gesamtwirtschaft durchaus funktionsfähig sein kann. Darüber hinaus macht die Erfahrung vergleichbarer Länder deutlich, daß eine strikte Antistreikgesetzgebung in vergleichbaren Ländern Ausmaß und Anzahl von Arbeitskämpfen nicht wesentlich reduzieren kann. Eine funktionspezifische Ausweitung des Streikrechts würde vermutlich nicht zu einer starken Zunahme von Arbeitskämpfen führen, zumal die bereits streikberechtigten Gruppen in der Vergangenheit von ihrem Recht keinesfalls übermäßigen Gebrauch gemacht haben; eine grundsätzliche Verhaltensänderung ist daher kaum zu erwarten. Aller Erfahrung nach wäre nicht damit zu rechnen, daß zu irgendeinem Zeitpunkt der gesamte öffentliche Dienst bestreikt würde. Weiterhin wären die Produktionsverluste, die infolge von Streiks entstehen, auch im öffentlichen Dienst wesentlich geringer als diejenigen, die durch Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfälle, Krankheit und Feiertage verursacht werden.

Eine Ausweitung des Streikrechts wäre auch deswegen vorteilhaft, weil dann die betreffenden Gruppen an die tarifrechtliche Friedenspflicht gebunden wären und Kampfmaßnahmen nicht mehr verdeckt und damit unkalkulierbar, sondern offen geführt würden¹¹. Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien haben ergeben, welche positive Funktionen rechtlich anerkannte Gruppenkonflikte haben; sie fördern Gruppenidentität und Mitgliederzufriedenheit¹².

Eine Selbstbindung der Gewerkschaften durch tarifvertragliche Regelungen und Arbeitskämpfrichtlinien könnte ausdrücklich und eindeutig die Grundbedürfnisse der Bevölkerung an der Versorgung mit Sachgütern und Dienstleistungen garantieren. Darüber hinaus ist die Einrichtung eines Notdienstes aus dem allgemeinen Arbeitsrecht bekannt und damit auch im öffentlichen Dienst möglich. Auch sehen die Arbeitskämpfrichtlinien des DGB bereits jetzt die Verrichtung von Notstandsarbeiten in lebensnotwendigen Betrieben vor. Schließlich ließen sich auch durch eine Ausweitung des Geltungsbereichs der seit 1975 geltenden Schlichtungsvereinbarungen Konflikte vermeiden oder zumindest eindämmen.

Durchsetzungschancen im politischen System

Fragen des Streikrechts sind hauptsächlich ein politisches - und nicht nur ein (arbeits-)rechtliches - Problem, bei dem sich der Gesetzgeber der Letztverantwortung nicht entziehen kann und das nur auf verschiedenen politischen Ebenen einer Lösung näher zu bringen ist. Welche Gruppen also bei einem generellen Streikrecht letztendlich mit einem Streikverbot belegt werden sollen, kann schlüssig keinesfalls auf der juristischen Ebene entschieden werden. Dies muß vielmehr Gegenstand

11 Bisher sind kollektive Arbeitskonflikte im Besoldungsbereich wegen des bestehenden Streikverbots vor allem in Form des „Dienstes nach Vorschrift“ geführt worden; sie haben sehr ähnliche Wirkungen wie spontane Warnstreiks im Tarifbereich. Vgl. hierzu: B. Keller: Sozialwissenschaftliche Probleme von Arbeitskonflikten im öffentlichen Dienst, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 6/1980.

12 Vgl. L. Coser: Theorie sozialer Konflikte, Neuwied-Berlin 1965.

einer politischen Auseinandersetzung sein. Ein Kompromiß, der über den parlamentarischen Entscheidungsprozeß erzielt und in das Grundgesetz aufgenommen werden könnte, wäre die eine Lösung; auch eine Vereinbarung durch die Tarifvertragsparteien selbst erscheint möglich.

Die politischen Realisierungschancen eines erweiterten Streikrechts sind freilich nicht optimistisch zu beurteilen. Jede Streikrechtsänderung ist nur als Bestandteil einer allgemeinen Dienstrechtsreform sinnvoll. Die zu einer grundlegenden Reform im Sinne des Gesetz-/Tarifmodells notwendige Grundgesetzänderung ist verfassungsrechtlich zulässig; die notwendige Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat ist allerdings wegen der politischen Kräfteverteilung auf absehbare Zeit kaum zu erwarten.

Die Dienstrechtsreform ist im vergangenen Jahrzehnt nur äußerst schleppend vorangekommen, was nicht nur an der Kompliziertheit der Materie und an den Kosten solcher Reformmaßnahmen lag. Außer Koordinierungsproblemen innerhalb des Regierungsapparates erwiesen sich vor allem die beschriebenen Vetopositionen der Verbände als Hindernis. Die Aussichten einer Staats- und gesellschaftspolitisch wichtigen und dringenden Strukturreform des öffentlichen Dienstes sind ausgesprochen ungünstig, zumal der politische Stellenwert einer derartigen Reform in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen ist.