

# Thomas Blanke

## Der Beamtenstreik im demokratischen Rechtsstaat\*

### *1. Die Auseinandersetzung um die Protestaktion der GEW im Jahre 1979*

Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik kam es im Verlauf des Jahres 1979 zu einer Reihe gewerkschaftlich organisierter demonstrativer Arbeitsniederlegungen von Lehrern: Am 4. 7. 1979 ließen ca. 450 Lehrer in Bremen zwei Unterrichtsstunden ausfallen, um an einer von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) veranstalteten Demonstration teilzunehmen, am 13. 11. 1979, dem bundesweiten Aktionstag der GEW, legten 5000 Lehrer in Hamburg, 4200 in Niedersachsen und annähernd 5000 Lehrer in Hessen für zwei Unterrichtsstunden die Arbeit nieder.

Ziel der Aktion der GEW war es, auf den Ausschluß der beamteten wie der angestellten Lehrer aus der allgemeinen Arbeitszeitverkürzung im öffentlichen Dienst, von der sie seit Jahren trotz beständig erneuerter Versprechungen seitens der Kultusbürokratien ausgenommen blieben, aufmerksam zu machen.<sup>1</sup> Kernforderung war die Verkürzung der Zahl der Pflichtunterrichtsstunden für alle Lehrer um mindestens eine Stunde und die stufenweise Herabsetzung der wöchentlichen Regelstundenzahl auf maximal 25 Unterrichtsstunden.<sup>2</sup>

Schon im Vorfeld der geplanten Arbeitsniederlegungen war es zu scharfen Auseinandersetzungen mit den Schulbehörden der Länder gekommen. So ordnete der Bildungssenator von Bremen mit Erlaß vom 2. 7. 1979 an, daß es unzulässig sei, für den Zeitpunkt der geplanten Demonstration am 4. 7. 1979 wie von der GEW vorgesehen die fünfte und die sechste Unterrichtsstunde auf andere Tage zu verlegen. Als daraufhin trotzdem zahlreiche bremische Lehrer die Arbeit in dieser Zeit niederlegten (an der GEW-Kundgebung beteiligten sich über 2000 Personen), wurde ihnen durch Schreiben des Bildungssenators eine formelle Mißbilligung ihres Verhaltens ausgesprochen, die den Personalakten beigefügt wurde, und außerdem für die Dauer des Fortbleibens vom Dienst eine entsprechende Kürzung der Bezüge angekündigt. Auf die Klage eines im Angestelltenverhältnis stehenden Lehrers hin hat das Arbeitsgericht Bremen mit Urteil vom 12. Februar 1980<sup>3</sup> das Land Bremen verurteilt, die wegen der Demonstrationsteilnahme vom 4. 7. 1979 ausgesprochene Abmahnung zurückzunehmen und aus den Personalakten des Klägers zu entfernen, weil die Betroffenen zuvor nicht ordnungsgemäß angehört worden seien und die Teilnahme von Lehrern im Angestelltenverhältnis an der demonstrativen Arbeitsniederlegung nicht rechtswidrig gewesen sei; mangels einer tarifvertraglichen Regelung der Arbeitszeit beinhalte der Demonstrationstreik keine Verletzung der Friedenspflicht.

In Hamburg hatte der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg gegen die geplante Arbeitsniederlegung der GEW, Landesverband Hamburg, das Verwaltungsgericht angerufen, welches mit Beschluß vom 12. 11. 79 antragsgemäß der Gewerkschaft im Wege der einstweiligen Anordnung untersagte, »den mit dem Ziel der Herabsetzung der Pflichtstundenzahl angekün-

\* Der Aufsatz basiert auf Überlegungen, die der Autor mit D. Sterzel entwickelt hat. Vgl. die im Herbst erscheinende Untersuchung »Demokratische Verfassung und Beamtenstreik« (Luchterhand).

<sup>1</sup> Vgl. hierzu die GEW-Dokumentation »Arbeitszeit für Lehrer« in: Im Brennpunkt. Meinungen – Modelle – Materialien aus der Arbeit der GEW, 2. Aufl. Ffm 1979; ferner das Rundschreiben der GEW an die Mitglieder des DGB-Bundesvorstandes und die Vorstände der DGB-Gewerkschaften v. 14. 11. 1979; sowie H. Zwirner »Beamtenstreik – eine Bestandsaufnahme zum Thema: Protest- und Verweigerungsmaßnahmen von Lehrern unter dienstrechtlichen Gesichtspunkten«, in: Im Brennpunkt, a. 2. O., Nov. 1979, S. 5–9.

<sup>2</sup> Vgl. den »Aufruf« der GEW Niedersachsen zur demonstrativen Arbeitsniederlegung am 13. 11. 1979.

<sup>3</sup> Az: 42 Ca 4612/79.

digten Streik durchzuführen«<sup>4</sup>. Trotz dieses Gerichtsbeschlusses, der kategorisch von der Unzulässigkeit jeglicher Streikmaßnahme von Beamten ausgeht und einen Rechtsanspruch des Landes auf Unterlassung daraus herleitet, daß »das beabsichtigte Verhalten der Antragsgegnerin als Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung rechtlich untersagt ist«<sup>5</sup>, führte die GEW die Arbeitsniederlegung wie vorgesehen durch.

Am schärfsten eskalierte der Konflikt zwischen der Landesregierung und der Gewerkschaft in Niedersachsen: Offenbar erblickte die Regierung in Hannover, als einzige der angegriffenen Landesregierungen eine CDU-Regierung, in dieser Auseinandersetzung die willkommene Gelegenheit, sich erneut als ordnungspolitischer Stabilitätsfaktor zu profilieren und der Tagung der Ministerpräsidentenkonferenz in Celle am 15. 11. 1979, dem eigentlichen Adressaten des GEW-Aktionstages, äußere Konturen von Entschlossenheit und Härte zu geben. In Presseerklärungen und mehrfachen Erlassen an alle Bezirksregierungen und Außenstellen sowie an die Schulräte und Schulen, in Schreiben, die allen Lehrern in Niedersachsen zugestellt wurden, bekundete das niedersächsische Kultusministerium wiederholt seine Auffassung von der Rechtswidrigkeit der geplanten Maßnahmen der GEW, wies über die Bezirksregierungen »alle Schulleiter an, über jeden Einzelfall, in dem der Verdacht eines Dienstvergehens gerechtfertigt sein kann, sofort zu berichten und die betroffenen Lehrkräfte zu benennen«<sup>6</sup> und kündigte an, daß »Lehrer, die an dem Streik teilnehmen, . . . sich über die disziplinarischen Konsequenzen im klaren sein müssen . . . Unabhängig davon, daß diejenigen, die die pflichtwidrigen Maßnahmen aktiv fördern oder dazu aufrufen, die Einleitung eines förmlichen Disziplinarverfahrens zu erwarten haben, müssen die sich an Kampfmaßnahmen beteiligenden Lehrer neben disziplinarrechtlichen Folgen auch damit rechnen, bei grob fahrlässiger Verletzung ihrer Aufsichtspflicht haftungsrechtlich und strafrechtlich zur Verantwortung gezogen zu werden«<sup>7</sup>. Wenige Tage vor dem angekündigten Demonstrationstreik ging das niedersächsische Kultusministerium zum Generalangriff auf den dortigen Landesverband der GEW über: Am 9. Nov. 1979 leitete es über die Bezirksregierungen disziplinarische Vorermittlungen gegen die im Schuldienst stehenden sieben der vierzehn Mitglieder des Landesvorstandes der GEW-Niedersachsen ein, weil diese die Durchführung der Arbeitsniederlegung beschlossen hatten. Einen Tag vor der geplanten Arbeitsniederlegung, am 12. 11. 1979 wurden gem. § 67 NBG diese 7 Mitglieder des Landesvorstandes vorläufig vom Dienst suspendiert, das Verbot der Führung der Dienstgeschäfte sowie des Betretens der schulischen Dienstgebäude ausgesprochen und die sofortige Vollziehbarkeit dieser Maßnahmen angeordnet.<sup>8</sup> Die Mitwirkung an der gewerkschaftlichen Willensbildung in ihrer Eigenschaft als Vorstandsmitglieder der GEW Niedersachsen sowie die Aufforderung an Lehrkräfte zur »Teilnahme an rechtswidrigen Kampfmaßnahmen« seien ein »schwerwiegendes Dienstvergehen«, welches geeignet sei, »das Ansehen der Beamtenschaft in der Öffentlichkeit in besonders schwerwiegender Weise zu beeinträchtigen«.<sup>9</sup> Die Betroffenen legten gegen diese Dienstenthebungen, die von der GEW als »beispielloser Akt staatlicher Willkür«<sup>10</sup> gewertet wurden, Beschwerde gem. § 80 Abs. 3 VwGO bei den Verwaltungsgerichten ein. Zu Entscheidungen in der Hauptsache kam es jedoch nicht, weil am 30. Nov. die Amtsführungsverbote durch die Bezirksregierungen wieder aufgehoben wurden. Die inzwischen ergangenen Kostenentscheidungen des VG Braunschweig<sup>11</sup> und VG Hannover<sup>12</sup>, nach denen die Verfahrenskosten entweder ganz der Bezirksregierung auferlegt wurden<sup>13</sup>

4 Az: VII VG 2248/79.

5 S. 8 der Beschlußbegründung, hier zit. nach einer Kopie des Originals.

6 Schreiben der Bezirksregierung Hannover an die Gymnasien und Gesamtschulen des Bezirks v. 31. 10. 79.

7 Pressemitteilung des niedersächsischen Kultusministers vom 31. Okt. 1979.

8 Vgl. Erziehung und Wissenschaft, hrsg. vom Landesverband Niedersachsen der GEW, Nr. 11 v. 20. 11. 1979, S. 1 f.

9 Ebenda.

10 E. Frister, Solidarität demonstriert und erlebt, in: Erziehung und Wissenschaft, hrsg. von der GEW (Bund), Ffm, Nr. 12/1979, S. 1.

11 Beschluß v. 11. 1. 1980, Az: 1 VG D 168/79 (unveröffentlicht): berichtet wird über diese Entscheidung in: Erziehung und Wissenschaft (Nds.), Nr. 2/1980, S. 3 und Nr. 3/1980, S. 3.

12 VG Hannover, 3. Kammer Hildesheim, Beschluß vom 18. 1. 1980, Az: HiVG D 73/79 (unveröffentlicht) und VG Hannover, Beschluß v. 19. 2. 1980, Az: 1 VG D 80/79, 1 VG D 83/79, 1 VG D 85/79 (unveröffentlicht).

13 So VG Hannover, 3. Kammer Hildesheim, a. a. O. aus prozessualen Gründen, also ohne Stellungnahme zur Zulässigkeit der Mitwirkung der suspendierten Lehrer am Beschluß des Landesvorstandes der GEW.

oder aber je zur Hälfte von den Beteiligten zu tragen sind<sup>14</sup>, lassen erkennen, daß jedenfalls von einer »offensichtlichen Rechtswidrigkeit oder Rechtsmäßigkeit der Suspendierungsverfügung nicht ausgegangen werden kann«.<sup>15</sup>

Die Maßregelungen der Landesregierung in Niedersachsen beschränkten sich indes nicht auf diese Sanktionen gegenüber den im Schuldienst stehenden Mitgliedern des niedersächsischen GEW-Landesvorstandes: Sämtliche Lehrer, die sich an der Protestaktion am 13. 11. 79 beteiligten, wurden von den Schulleitungen registriert, die Listen an die zuständigen Bezirksregierungen weitergeleitet, die daraufhin wegen des Vorwurfs einer »streikähnlichen Arbeitsverweigerung während der Unterrichtszeit« die Einleitung disziplinarischer Vorermittlungen gemäß § 26 NDO mitteilte.

Noch bevor die disziplinarischen Vorermittlungen von den Schulbehörden abgeschlossen und Disziplinarmaßnahmen verfügt worden waren<sup>16</sup>, wurde bereits – wie einer Grundsatzklärung des GEW-Landesvorstandes zu entnehmen ist – »gegen die Beteiligten der demonstrativen Arbeitsniederlegung am 13. November 1979 . . . über die üblichen Anschuldigungen hinaus mit kleinlichen Schikanen vorgegangen:

- Verkürzungen von Probezeiten werden zurückgenommen oder Probezeiten werden verlängert.
- Ernennungen zu Realschullehrern oder Sonderschullehrern werden aufgeschoben.
- Ehrungen für 40jährige Dienstjubiläen werden nicht vorgenommen.
- Beförderungen werden gestoppt«.<sup>16</sup>

Darüber hinaus bemühen sich die Behörden offenbar, »Rädelsführer« auf allen Ebenen der gewerkschaftlichen Organisation zu identifizieren und ihre gewerkschaftliche Tätigkeit in die Vorermittlungen einzubeziehen.<sup>17</sup> So wird gegen einen Ortsvorsitzenden ermittelt, weil er in einer von ihm unterzeichneten Informationsschrift »die Streikbereitschaft aktiv gefördert« habe – und dies, obwohl er selbst an der Arbeitsniederlegung nicht teilgenommen hatte; einem Kreisvorsitzenden wird vorgeworfen, die versammlungsrechtliche Anmeldung einer Kundgebung am 13. Nov. vorgenommen zu haben, »bei dieser Kundgebung als Redner aufgetreten« zu sein und in einem Artikel in der Kreisverbandszeitung »eine Wiederholung von Kampfmaßnahmen angeregt« zu haben.<sup>18</sup> Dabei handelt es sich nach Angaben der GEW<sup>19</sup> nicht um Einzelfälle, wie die disziplinarische Maßregelung von ÖTV-Vertrauensleuten, die in einem Schreiben an die GEW sich mit der Arbeitsniederlegung solidarisierten, zeigen.<sup>20</sup> Mit dieser gezielten Eskalation der Auseinandersetzung verfolgt die Landesregierung in Niedersachsen erkennbar die Absicht, die Lehrer einzuschüchtern und dadurch langfristig die GEW von ihrer seit Jahren vertretenen Auffassung von der prinzipiellen Zulässigkeit von Arbeitskämpfmaßnahmen von Lehrern abzubringen<sup>21</sup>. Damit wird dieser Konflikt – in ähnlicher Weise wie der

14 So VG Braunschweig, a. a. O. und die übrigen Beschlüsse des VG Hannover, a. a. O.; das VG Hannover geht unter Bezugnahme auf die Fluglotsenentscheidung des BVerwG v. 22. 11. 1979 (Az: I D 84/78) von der Rechtswidrigkeit der geplanten demonstrativen Arbeitsniederlegung der GEW aus und sieht in der Mitwirkung an dem entsprechenden Beschluß des geschäftsführenden Landesvorstandes eine Verletzung der Beamtenpflichten der suspendierten Lehrer; anders dagegen – wie im Text – das VG Braunschweig, a. a. O.

15 VG Braunschweig, a. a. O.

15a Die niedersächsische Landesregierung geht – soweit bisher ersichtlich – von folgendem disziplinarrechtlichen »Bußgeldkatalog« aus: Streikbeteiligte »einfache« Lehrkräfte wurden DM 100,-, Schulleitern dagegen DM 300,- an Geldbuße auferlegt. In Hessen werden laut Erklärung des Kultusministers gegen sogenannte »Rädelsführer« in jedem Fall förmliche Disziplinarverfahren eingeleitet, vgl. Frankfurter Rundschau v. 14. 6. 1980, S. 20.

16 »Koalitionsfreiheit durch Landesregierung gefährdet«, Grundsatzklärung des GEW-Landesvorstandes Niedersachsen. Erziehung und Wissenschaft (Nds.), Nr. 3/1980, S. 1.

17 Vgl. den Bericht in Erziehung und Wissenschaft (Nds.) Nr. 3/1980, S. 3.

18 Ebenda.

19 Ebenda.

20 Grundsatzklärung des GEW-Landesvorstandes, a. a. O.

21 Auf dem Bundeskongress der GEW vom Juni 1968 wurde in § 4 der Satzung die »Durchführung von Kampfmaßnahmen« aufgenommen und als Anlage zur Satzung »Regelungen über den Arbeitskampf« in Hinblick auf »Arbeitseinstellungen« beschlossen. Ausdrückliche Erwähnung findet der »Streik« als »das letzte Mittel im gewerkschaftlichen Kampf, das erst angewendet werden darf, wenn alle Verhandlungsmöglichkeiten erschöpft sind«, in der Anlage zur Satzung, die auf dem Bundeskongress vom Juni 1971 beschlossen worden ist. Die derzeit gültige Fassung der GEW-Satzung vom 8. 5. 1975 sieht in § 5 die Durchführung von Streiks vor. Hinsichtlich der Ausrufung von Warnstreiks – als solche wurden die demonstrativen Arbeitsniederlegungen im Beschluß des Hauptvorstandes der GEW v. 12. 5. 1979 zunächst bezeichnet – bestimmt § 5 Ziff. 6 der Satzung: »Die Durchführung von Warnstreiks hat sich an

»Bummelstreik« der Fluglotsen – zugleich zum Testfall für die juristische Diskussion über die Legalität von Arbeitskämpfmaßnahmen bzw. gewerkschaftlich organisierten Protestmaßnahmen von Beamten: »In der nächsten Runde haben die Juristen das Wort.«<sup>21</sup>

## II. Die h. M.: Rechtswidrigkeit des Beamtenstreiks

Nach Ansicht der Rechtsprechung<sup>22</sup> und der weit überwiegenden Meinung in der juristischen Literatur<sup>23</sup> ergibt sich die Unzulässigkeit von Beamtenstreiks (einschließlich kurzer Warn- bzw. Demonstrationstreiks) gleichsam von selbst aus den zentralen Grundprinzipien der bürgerlichen Gesellschaft und ihres Staates. Wenn auch nicht für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, so müsse doch zumindest für die Beamten gelten, daß sie um ihrer Privilegien der lebenszeitlichen Anstellung, der Unkündbarkeit und der gesicherten Altersversorgung willen ein Streikrecht prinzipiell nicht in Anspruch nehmen könnten. Dies erscheine aus drei Gründen so einsichtig und selbstverständlich, daß darüber eigentlich keine weiteren Worte zu verlieren wären:

den »Richtlinien der GEW für Arbeitskämpfe« zu orientieren. Bei Warnstreiks von kürzerer als eintägiger Dauer kann auf eine Urabstimmung verzichtet werden, wenn ihre Durchführung aus zeitlichen Gründen die beabsichtigte Wirkung der Arbeitsniederlegung vereiteln würde«.

<sup>22</sup> E. Frister, a. a. O.

<sup>23</sup> Vgl. die Rechtsprechungsübersichten von H. J. Becker, Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: ZBR 1978, S. 255 ff. und von H. Lechler, Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, in: AÖR Bd. 103 (1978), S. 349 ff.; ferner die bereits zitierte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts v. 22. 11. 1979 (vgl. Fn. 14) sowie des Bundesgerichtshofs vom 31. 1. 1978, BGHZ 70, 277 ff.

<sup>24</sup> Vgl. insbesondere C. H. Ule, Öffentlicher Dienst, in: K. A. Bettermann, H. C. Nipperdey, Die Grundrechte Bd. IV, 2. Halbbd., Berlin 1962, S. 537 ff., besonders S. 543 ff., S. 562 ff., S. 613 ff.; ders., Beamtenrecht, Berlin 1970. W. Thierne, Der öffentliche Dienst in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes (Art. 33 GG), Göttingen 1961; ders., Empfiehlt es sich, das Beamtenrecht unter Berücksichtigung der Wandlungen von Staat und Gesellschaft neu zu ordnen? Gutachten zum 48. DJT 1970, Bd. I, Teil D, S. 64 ff. I. v. Münch, Rechtsgutachten zur Frage eines Streikrechts der Beamten, Hilden; ders., Öffentlicher Dienst, in: I. v. Münch, Hrsg., Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Berlin 1979, S. 1 ff., besonders S. 34 ff. J. Isensee, Beamtenstreik, Bonn-Bad Godesberg, 1971. W. Leisner, Grundlagen des Berufsbeamtentums, Bonn-Bad Godesberg, 1971. Th. Maunz in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz, München, Loseblatt, Art. 33 (1966). v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 2, 2. Aufl., Berlin 1955 ff., Art. 33 GG. Hinzuweisen ist ferner auf die frühe verfassungsrechtliche Positionsbestimmung des Beamtentums im Sinne konservativer Ordnungsvorstellungen durch Werner Weber, Struktur und Aufgabe des Beamtentums, in: ders., Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Göttingen 1953, S. 87–108. Webers Konzeption von der Funktion des Berufsbeamtentums im modernen Staat dokumentiert der folgende Satz: Indem das Beamtentum seinen »Dienst allerdings in der Zucht gemeinschaftsbezogener Standesverantwortung erfüllt, liefert es zugleich unserem Staat inmitten der zerrenden Kräfte der innenpolitischen Machtkonkurrenz das Gerüst, ohne das er nicht bestehen könnte. Es ist bei allen Grenzen, die ihm gesetzt sind, und bei vielen Schwächen, die ihm innewohnen, der Kristallisationskern unserer Staatlichkeit« (S. 107). Von dieser Position nicht weit entfernt ist die Darstellung der Stellung des Beamten nach dem Grundgesetz in H. J. Wolff, O. Bachhof, Verwaltungsrecht II, 4. Aufl., München 1976, § 107. Ablehnend gegenüber dem Beamtenstreik F. Schäfer in seinem Referat auf dem 48. DJT 1970 zum Thema: Empfiehlt es sich, das Beamtenrecht unter Berücksichtigung der Wandlungen von Staat und Gesellschaft neu zu ordnen? Bd. II, Teil 0, S. 10 ff., S. 17, ebenso H. Quaritsch in einem Referat zum gleichen Thema, 48 DJT 1970, Bd. II, Teil 0, S. 34 ff., S. 48. Ferner: W. Wiese, Zur Neuordnung des öffentlichen Dienstes, DVBl. 1970, S. 644 ff.; B. Rütters, R. Söhnen, Demokratisierung durch Beamtenstreik, in: Der Staat, Bd. 21 (1972), S. 553 ff., siehe auch G. Pörr, Die Pflichten des Beamten unter der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, Diss. jur. Göttingen 1968; ferner A. Hamann, H. Lenz, Grundgesetz, 3. Aufl. Neuwied 1970, Art. 33 GG; Ch. Starck, Öffentlicher Dienst, Verfassungsrecht in Fällen, o. O., o. J.; K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, § 11, München 1977. Bei der folgenden Skizze der Argumentationsstruktur der h. M. wird auf detaillierte Einzelnachweise verzichtet, was deshalb gerechtfertigt erscheint, weil sich diese »tragenden« Topoi beständig überall wiederholen. Eine rechtsnormative Zuordnung dieser Begründungsschritte unterbleibt an dieser Stelle, weil auf diese des näheren in der nachfolgenden Diskussion der h. M. eingegangen wird.

Zum einen widerspreche ein gleichsam risikoloses Streikrecht dem für jede freiheitliche Gesellschaft grundlegenden Prinzip der Selbstverantwortlichkeit des Einzelnen. Ein Streikrecht ohne das Risiko von Kündigung und Arbeitsplatzverlust erweise sich als ein Macht- und Herrschaftstitel ohne Verantwortung, die Folgen gelungener Streikaktionen wie etwa die gesteigerte finanzielle Belastung des Staatshaushalts durch höhere Gehälter oder notwendige Mehreinstellungen wären von der Allgemeinheit der Steuerzahler zu tragen. Das Risiko solcher Streiks wäre mithin immer schon sozialisiert, weil der Staat nicht in Konkurs fallen könne. Mit dem Beamtenstreikrecht wäre daher das Fundamentalprinzip einer auf individueller Privatautonomie basierenden bürgerlichen Gesellschaft preisgegeben, nämlich die Koinzidenz von Freiheit und Verantwortlichkeit.

Zum anderen widerspreche ein Beamtenstreikrecht grundlegenden staatsorganisatorischen Prinzipien. Den Beamten seien ihre Privilegien nicht um ihrer selbst willen verliehen, sondern auf Grund ihrer besonderen staatlichen Funktionen. Den alltäglichen materiellen Sorgen um die Sicherheit von Arbeitsplatz, Einkommen und Altersvorsorge enthoben sowie entlastet von den darum immer wieder geführten Auseinandersetzungen, sei ihnen die Rolle eines neutralen Sachwalters der gesellschaftlichen Allgemeininteressen anvertraut, die sie unparteiisch, nur orientiert an sachlichen Gesichtspunkten zu erfüllen hätten. Ihre korrekte Arbeitsdisziplin entspringe nicht dem äußerlichen Druck der Konkurrenz und der Angst um Arbeitsplatz, Beförderung und Aufstieg, sondern einem inneren Ethos der Pflichterfüllung im Dienst der Allgemeinheit. Damit aber wäre wenn schon nicht die Formulierung egoistischer beruflicher Interessen, so doch der Versuch ihrer kampfweisen Durchsetzung unvereinbar: Das im Berufsbeamtentum personifizierte Gemeinwohl, der Staat als Organ der Gesellschaft, könne sich nicht selbst bestreiken. Andernfalls würde die Formulierung dessen, was den Inhalt des Gemeinwohls ausmacht, den zuständigen politischen Entscheidungsinstanzen, konkret dem parlamentarischen Gesetzgeber, entzogen und den Sonderinteressen ausgerechnet desjenigen Berufsstandes überantwortet, dessen Überparteilichkeit die Voraussetzung zur gehorsam-neutralen Durchsetzung des Staatswillens sei. Ein Beamtenstreikrecht käme daher einem Rückfall hinter die neuzeitliche, bürgerlich-moderne Rationalität staatlicher Herrschaft gleich, indem die Bediensteten des Staatsapparats die Definitionsmacht darüber erhielten, welche Aufgaben sie zu welchen Konditionen erfüllen wollten.

Außerdem müsse ein Beamtenstreikrecht – so die herrschende arbeitsrechtliche Doktrin<sup>25</sup> – auch deshalb verneint werden, weil die Beschäftigungsverhältnisse von Beamten nicht im Wege kollektiver Verhandlung und tarifvertraglicher Vereinbarung geregelt würden, sondern wegen der Orientierung am Gemeinwohl durch Gesetz festgelegt seien. Ein Streikrecht setze aber begrifflich wie auch seiner Funktion nach als Mittel des vorübergehenden Entzugs der Arbeitsleistung im Interesse der Durchsetzung verbesserter Arbeitsbedingungen voraus, daß über diesen Gegenstand der Auseinandersetzung überhaupt einzel- wie kollektivvertragliche Verhandlungen

<sup>25</sup> In den Grundsatzentscheidungen der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung nimmt zwar das tarifliche Verhandlungssystem zur Begründung der Zulässigkeit von Arbeitskämpfen stets eine zentrale Rolle ein, vgl. BAG AP Nr. 1, Nr. 32, Nr. 43, Nr. 51 zu Art. 9 GG, Arbeitskampf; jedoch ist, soweit ersichtlich, bisher nirgendwo explizit die ausschließliche Fixierung zulässiger Arbeitskampfmaßnahmen auf das System der Tarifautonomie ausgesprochen. Diese Festschreibung ist vielmehr erst das Resultat der herrschenden arbeitsrechtlichen Literatur, vgl. zum Diskussionsstand Seiter, *Streikrecht und Aussperrungsrecht*, Tübingen 1975, S. 482 f. mit zahlreichen Nachweisen; Krejci, *Aussperrung*, Wien 1980, S. 40 ff.; Söllner, *Arbeitsrecht*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 5. Aufl., 1976, § 12 I 1, S. 76 f.; Zöllner, *Arbeitsrecht*, München 1977, § 40 II 1b, S. 272 f.; zuletzt H. H. Wohlgemuth, *Rechtsfragen des Solidaritätsstreiks*, AuR 1980, S. 33 ff., 36.

geführt werden könnten. Daran fehle es jedoch beim Beamtenverhältnis, welches nicht durch vertragliche Vereinbarung, sondern durch einseitigen staatlichen Hoheitsakt begründet werde und dessen nähere Ausgestaltung in der ebenfalls nicht konsensuellen, sondern hoheitlichen Kompetenz des Gesetzgebers liege. Das Streikrecht als ein typisches Gestaltungsmittel im Rahmen privatautonomer Vereinbarungsbefugnisse bestehe daher nur im Rahmen des Systems der Tarifautonomie. Daraus ergebe sich für die rechtliche Beurteilung von Beamtenstreiks zweierlei: Einerseits wäre jede Aktion, die Erzwingungscharakter hätte wie etwa ein Vollstreik oder ein langfristiger Bummelstreik (»Dienst nach Vorschrift«, unberechtigtes Krankmelden etc.), immer zugleich auch ein rechtswidriger politischer Streik, weil der Gesetzgeber in der Autonomie seiner nur der Allgemeinheit verantwortlichen Willensbildung durch den Druck einer partikularen Interessengruppe behindert würde. Aber auch demonstrative Arbeitsniederlegungen, wie sie von der GEW durchgeführt wurden, die unterhalb der Schwelle einer ernsthaften Parlamentsnötigung blieben, seien insofern grundsätzlich rechtswidrig und bedeuten eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, als es an einem die Ausübung des Streikrechts legitimierenden Bezug zu einem tarifvertraglichen Verhandlungssystem fehle. Als reine Demonstrations- und Protestmaßnahmen seien solche Aktionen zwar an sich u. U. verfassungsrechtlich legitim, rechtfertigten jedoch nicht den Bruch der dienstrechtlichen Verpflichtungen der Beamten. Anders wäre dies nur dann zu beurteilen, wenn entweder der Dienstherr für derartige Demonstrationen Zweck Dienstbefreiung gewährt hätte oder wenn sich die ohne eine solche Erlaubnis handelnden Beamten auf gleichsam übergesetzliche Normen (wie z. B. das politische Widerstandsrecht oder ein Zurückbehaltungsrecht wegen unzumutbar gefährlicher »Arbeits«bedingungen) für die Verweigerung der Erfüllung der Dienstpflichten berufen könnten.

Als tragende Argumentationssäulen der herrschenden Auffassung vom Verbot von Beamtenstreiks ergeben sich somit drei Topoi: Die rechtliche Undenkbarkeit eines gewissermaßen risikolosen Streikrechts, d. h. einer privatautonomer Freiheit ohne Verantwortung, die Unvereinbarkeit eines Streikrechts der Beamten mit ihrer Stellung im Organisationsgefüge des bürgerlichen Staates und die Begrenzung des Streikrechts auf die Funktionserfordernisse des Systems der Tarifautonomie.

Die Ausstrahlungskraft dieser sowohl in der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit wie auch in der juristischen Literatur und Rechtsprechung eindeutig »herrschenden« Auffassung, die lediglich in den Jahren zwischen 1969 und 1972 leicht ins Wanken geraten war<sup>26</sup>, ist unbezweifelbar stark. Ihre Plausibilität verdankt sie ihrem offensichtlichen Rekurs auf den in sich geschlossenen, sich wechselseitig argumentativ abstützenden Zusammenhang zwischen dem klassischen Sozialmodell und dem

<sup>26</sup> Insbesondere die ein Beamtenstreikrecht befürwortenden Untersuchungen von W. Benz, *Beamtenverhältnis und Arbeitsverhältnis*, Stuttgart 1969, W. Däubler, *Der Streik im öffentlichen Dienst*, Tübingen 1970, R. Hoffmann, *Beamtenum und Streik*, AöR Bd. 91 (1966), S. 141–192; ders., *Beamtenstreik und Verfassungsverständnis vom Sozialstaat*, KJ 1971, S. 45 ff., E. Schnapp, *Beamtenstatus und Streikrecht*, Herford-Bonn, 1972 lösten eine breite politische wie juristische Debatte aus; in diesem Zusammenhang diskutierte der 48. Deutsche Juristentag 1970 die Frage: »Empfiehlt es sich, das Beamtenrecht unter Berücksichtigung der Wandlungen von Staat und Gesellschaft neu zu ordnen?« Die Bundesregierung setzte eine Kommission zur Reform und Vereinheitlichung des öffentlichen Dienstrechts ein, in der die – immerhin nur mit einer Stimme – unterlegene Minderheit der Sachverständigen für ein Streikrecht auch der Beamten eintrat, vgl. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, *Bericht der Kommission Baden-Baden 1973*. Zur Kritik und zum Scheitern der Dienstrechtsreform vgl. D. Haensch, *Kritik der Dienstrechtsreform*, in: KJ H. 1/1976, S. 1 ff. und H. P. Schneider, *Die Spuren verlaufen im Sande. Über den Krebsgang einer Reform des öffentlichen Dienstrechts*, in: *vorgänge* Nr. 36 (Dez. 1978), S. 21 ff.; ein Beamtenstreikrecht bejaht ferner U. Hammer, *Das Tarif- und Streikrecht der Beamten unter besonderer Berücksichtigung des Bildungsbereichs*, in: RdJB 1976, S. 278 ff.

ihm entsprechenden Staatsverständnis der bürgerlichen Gesellschaft. Befürworter eines Beamtenstreikrechts tragen daher – prozessual gesprochen – die »Beweislast« dafür, daß entweder die Voraussetzungen, die sozialen wie politischen Geltungsbedingungen dieses Modells fehlen (sei es weil sie nie bestanden, sei es, weil sie entfallen sind), oder seine Konsequenzen auf Grund einer ihnen entgegenstehenden und verbindlichen normativ-rechtlichen Verfassungsprogrammatis nicht hingenommen werden können. Daß beides der Fall ist, daß jeder einzelne dieser drei Begründungsschritte der vorherrschenden Auffassung von der Rechtswidrigkeit von Beamtenstreiks sowohl hinsichtlich seiner sozialen Voraussetzungen wie auch bezüglich seiner normativen Implikationen die gesellschaftliche Realität und ihre rechtliche Programmatis verfehlt, soll entlang den nachstehend aufgeführten Thesen in dieser Untersuchung dargestellt werden.

1. Die Ansicht, daß ein Streikrecht ohne die Risiken von Kündigung und/oder Arbeitsplatzverlust infolge Konkurses untragbar sei, weil dadurch der für das bürgerliche Privatrecht konstitutive Zusammenhang von Freiheit und Verantwortung auseinandergerissen werde, ist weder empirisch noch juristisch haltbar und verkennt die Bedeutung des Streikrechts wie des Sozialstaatspostulats.

2. Der behauptete Strukturwiderspruch zwischen einem Beamtenstreikrecht und fundamentalen staatsorganisatorischen Prinzipien ist das Relikt einer vordemokratischen Rechtsstaatsauffassung, derzufolge Grundrechtsenteignungen gegenüber ganzen Bevölkerungsgruppen, die dem Innenbereich des staatlichen Institutionensystems »einverleibt« waren, als zulässig angesehen wurden. Diese Auffassung widerspricht gleichermaßen dem Demokratiegebot wie auch der realen Veränderung der Staatsfunktionen und verkennt ebenso den Anspruch des Rechtsstaatsgebots.

3. Die Begrenzung des Streikrechts auf das System der Tarifautonomie zementiert die bestehende privatkapitalistische Wirtschaftsordnung, revidiert damit das wirtschaftspolitische Offenheits- bzw. Neutralitätspostulat der Verfassung und verurteilt das Streikrecht mit zunehmend umfassender Expansion der Staatstätigkeiten zu einem absterbenden Grundrecht.

4. Die Radikalisierung des klassischen Rechtsstaatskonzepts, dem die herrschende Auffassung ihre argumentative Konsistenz und vordergründige Plausibilität verdankt, widerspricht der allseits – gerade auch von den konservativen Vertretern der herrschenden Meinung – konstatierten verschwindenden Relevanz dieses Konzepts für die faktische Erklärung und rechtliche Strukturierung des staatlichen Aufgabebereichs. Dieser Widerspruch legt die Vermutung nahe, daß das eigentümliche Insistieren der h. M. auf einem eingestandenermaßen antiquierten Strukturmodell der bürgerlichen Gesellschaft in der Frage des Beamtenstreikrechts präzise den Zweck verfolgt, den Geltungsumfang demokratischer und sozialer Grundrechte gezielt einzuengen oder zu suspendieren. Diese ihrerseits nicht offengelegte politische Option setzt eine spezifische Tradition der deutschen Verfassungs- und Arbeitsrechtlehre fort, die in durchaus verhängnisvoller Weise den Strukturwiderspruch von Kapitalismus und politischer Demokratie als Gegensatz von Rechtsstaat und demokratischem Sozialstaat juristisch reflektiert und diesen Strukturkonflikt in einer autoritären Einfriedung des demokratischen Willensbildungs- und sozialen Auseinandersetzungsprozesses zu entschärfen sucht.

### *III. Beamtenstreikrecht als Freiheitsrecht ohne Verantwortung?*

Die Vorstellung, daß das Beamtenstreikrecht insofern quer stehe zu den Grundprinzipien der Vergesellschaftung auf der Basis von Privatautonomie, als es die

Gewährung eines risikofreien Herrschaftstitels bedeuten würde, rekuriert ersichtlich auf das für das bürgerliche Privatrecht charakteristische Prinzip der Kongruenz von Herrschaft und Haftung. Das Streikrecht als Herrschaftsrecht der Lohnabhängigen an der eigenen Person, so müßte dieses Argument systematisch lauten, ist nur insoweit legitim, als den Streikenden das ausschließliche Risiko für die Verwertbarkeit ihrer Arbeitskraft durch den Erhalt der infolge ihrer Aktion gefährdeten Arbeitsplätze und die volle Verantwortung für die von ihnen verursachten Produktions- bzw. Dienstleistungsausfälle (als Rechte Dritter) gegebenenfalls aufgebürdet werden können. Allein diese immanenten sozialen und rechtlichen Schranken des Streikrechts, die ganz parallel zu sonstigen Herrschaftsrechten in den Gesetzmäßigkeiten der Ökonomie (Werterhaltungsrisiko) und der Konkurrenz (Rechte anderer) liegen, vermögen zu garantieren, daß es zu einer exzessiven Ausübung des Streikrechts typischerweise nicht kommen wird, weil diese den eigenen Interessen der Streikenden am Erhalt und der Sicherung ihrer Arbeitsplätze zuwiderlaufen würde. Die Verletzung der Konkurrenzregel, der absoluten Herrschaftsrechte anderer, wird nicht durch eine immanente ökonomische Schranke, sondern eine rechtliche Barriere sanktioniert: Durch die Verpflichtung zum Schadensersatz. Die Bejahung eines Beamtenstreikrechts, so scheint es, sprengt diesen Zusammenhang der Legitimation eines Herrschaftsrechts durch die Privatisierung von sozialem Risiko und rechtlicher Verantwortlichkeit, weil Unkündbarkeit und Lebenszeitanstellung in Verbindung mit dem auszuschließenden Staatsbankrott geradezu zu einer verantwortungslosen Ausübung des Streikrechts zu ermuntern scheinen und auch die rechtliche Schranke des Schadensersatzes für rechtswidrige Aktionen jedenfalls in weiten Bereichen des Staatsapparats nicht wirksam werden kann, weil die staatlichen Dienstleistungen häufig nicht wertmäßig bezifferbar sind. Wäre daher das Streikrecht ebenso wie das Eigentumsrecht als ein *subjektiv-privates*, in der ökonomischen Privatautonomie begründetes *Freiheitsrecht* (i. S. eines Herrschaftsrechts) anzusehen<sup>27</sup>, dann wäre die h. M. darin konsequent, daß sie entsprechend dem klassischen System des bürgerlichen Privatrechts seine Anerkennung an die Existenz dieser immanenten sozialen wie rechtlichen Schranken bindet.

Anders verhielte es sich jedoch, wenn das Streikrecht als *öffentlich-politisches Freiheitsrecht* – etwa als ein der Meinungs- und Demonstrationsfreiheit verwandtes »Kommunikationsgrundrecht« (Scholz)<sup>28</sup> – oder als *soziales Freiheitsrecht* (Däubler)<sup>29</sup> zu qualifizieren wäre: Die politischen Freiheitsrechte wie etwa die Versammlungs-, Meinungs- und Vereinigungsfreiheit sind in einem noch radikaleren Sinn als die Eigentumsfreiheiten um ihrer selbst willen garantiert, weil nur ihre umfassende Gewährleistung die sittliche Autonomie des Individuums und die Rationalität des politischen Prozesses sichern kann. Während das Eigentum, wie es in Art. 14 GG heißt, darum legitim ist, weil es »zugleich dem Wohle der Allgemeinheit« dienen soll, gehört es zu den kategorialen Prämissen einer vernünftigen Gesellschaft überhaupt, daß die politischen Freiheitsrechte im Prinzip in ihrer uneingeschränkten Geltung das Wohl der Allgemeinheit begründen sollen. Ihrer Intention nach gelten die politischen Freiheitsrechte daher unbedingt – wenngleich nach der im Gesetzesvorbehalt

27 Zwar wird das Streikrecht in der arbeitsrechtlichen Literatur nirgendwo explizit als privates Herrschaftsrecht charakterisiert, jedoch häufig im System der Privatautonomie reflektiert und an dessen oben skizzierte Voraussetzungen und rechtlichen Folgen gebunden. So betrachtet H. Seiter (Streikrecht und Aussperrungsrecht, Tübingen 1975) das Streikrecht als subjektiv-privates Gestaltungsrecht, Th. Ramm (Arbeitskampf und die Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes, Stuttgart 1965) als eine spezifische Sonderform kollektiver Vertragsfreiheit.

28 R. Scholz, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, München 1971.

29 W. Däubler, Das Grundrecht auf Mitbestimmung, Frankfurt/M. 1973.

formulierten Maßgabe demokratischer Limitierbarkeit –, unterliegen daher keiner immanenten Schranke vergleichbar der privatrechtlichen Verknüpfung von Herrschaft und Haftung: Die Öffentlichkeit selbst trägt das kollektive Risiko, daß sich vermittelt durch die kommunikativen Auseinandersetzungsprozesse die richtigen und vernünftigen Anschauungen durchsetzen werden.

Wäre das Streikrecht als soziales Freiheitsrecht anzusehen, so bestünde ebenfalls keine Veranlassung, an dem privatrechtlichen Vorstellungsmuster der Korrelation von Herrschaft und Haftung festzuhalten: Das Streikrecht wäre danach zu begreifen als ein Freiheitsrecht, welches im Interesse der sozialen Emanzipation der Lohnabhängigen gegen die herrschenden privatrechtlichen Strukturen ein qualitativ verändertes Vergesellschaftungsprinzip zur Geltung bringt und daher nur um den Preis des Verlusts seines spezifischen sozialen Gehalts allein in den herrschenden Privatrechtskategorien reflektiert (und durch sie beschränkt) werden kann. Das Streikrecht wäre dieser Interpretation zufolge immer zugleich auch zentrales Element einer sich – zumindest potentiell – von den ökonomischen Fesseln einer eben bloß privat durch den Mechanismus persönlicher Haftung verantwortlichen, aber kollektiv unverantwortlichen privatkapitalistischen Eigentumsordnung lösenden Vorgehensweise, es wäre nicht lediglich ein Rechtsinstitut des ökonomisch-sozialen status quo, sondern Element eines sozialen Transformationsprozesses, welcher die Berücksichtigung kollektiver Interessen einklagt und damit sich zum Anwalt einer kollektiven Verantwortung des gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsprozesses macht.

Ohne daß dies an dieser Stelle des näheren ausführlich begründet werden soll<sup>30</sup>, entzieht sich das Streikrecht gemäß seiner historischen Entstehung und Entwicklung sowie seiner ökonomischen, sozialen und politischen Funktion einer reflexiven Erfassung und Interpretation ausschließlich in den klassischen Privatrechtskategorien. Wengleich aus den ökonomischen Mechanismen des Warenaustauschs entsprungen durch die den Lohnabhängigen aufgezwungene Notwendigkeit, sich zu Streikgenossenschaften, zu Koalitionen zusammenzuschließen, um überhaupt den Wert ihrer Arbeitskraft zu realisieren und auf diese Weise das auf diesem Markt nicht automatisch wirkende Wertgesetz zur Geltung zu bringen, enthält das Streikrecht schon in dieser Form der kollektiven Interessenformulierung und Aktion immer zugleich auch über den privatrechtlichen Immanenzzusammenhang hinausweisende politisch-soziale und öffentlich-kommunikative Elemente. Etwa in der Einflußnahme auf die konkreten betrieblichen Arbeitsbedingungen, in der Erkämpfung von arbeitsfreier Lebenszeit, aber auch in der Forderung nach Mitbestimmung oder Sozialisierung sowie in den Abwehrkämpfen gegen politische Restaurationsprozesse liegt in erster Linie die Artikulation von sozialen und politischen kollektiven Emanzipationsinteressen. Das Streikrecht ist daher in einer genuinen Weise dem privatkapitalistischen Eigentumssystem immanent und zugleich transzendent.

Diese tendenzielle Abkoppelung des Streikrechts aus der Systematik der Privatrechtskategorien wird auch durch die Entwicklung des Arbeitsrechts in Deutschland bestätigt: So ist das Streikrecht längst von dem Kündigungsrisiko getrennt, indem weder seine Ausübung die vorausgegangene Kündigung erfordert noch wegen (rechtmäßiger) Streikbeteiligung gekündigt werden darf. Darüber hinaus deutet sich seit der Entscheidung des BAG im Erwitte-Prozeß<sup>31</sup> die Tendenz an, daß selbst eine Teilnahme an einer rechtswidrigen Streikaktion jedenfalls dann nicht zur Kündigung legitimiert, wenn der Streik von einer Gewerkschaft – nicht einmal getragen – sondern

<sup>30</sup> Vgl. hierzu z. B. Th. Blanke, R. Erd, U. Mückenberger, U. Stascheit, *Kollektives Arbeitsrecht*, 2 Bde., Reinbek 1975.

<sup>31</sup> BAG, Urteile v. 14. 2. 1978, NJW 1979, S. 234 ff., 236 f.

lediglich unterstützt worden ist.<sup>31</sup> Und schließlich ist ebenso unbestritten, daß auch unkündbar Beschäftigte (wie etwa Angestellte, die seit 15 Jahren im öffentlichen Dienst tätig sind) nicht deswegen ihr Streikrecht verlieren, weil sie keinem Kündungsrisiko mehr unterliegen. Auch das Arbeitsplatzrisiko infolge streikbedingter Schwächung der Konkurrenzfähigkeit von Betrieben oder gar dadurch notwendiger Entlassungen stellt ebenfalls keine »logische« Voraussetzung des Streikrechts als immanente Schranke gegen ansonsten zu befürchtende »presserische Exzesse« dar: Sonst müßte seine Geltung nicht nur für die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes insgesamt ausgesetzt werden, sondern ebenfalls in den seit Jahren expandierenden und prosperierenden Zweigen der Großindustrie, die angesichts ihrer eminenten sozialen Bedeutung schon aus politisch-ökonomischen Gründen nicht mehr in Konkurs fallen können, deren Bankrottrisiko durch ein differenziertes Netz staatlicher Subventionsgarantien ohnedies sozialisiert ist.

Die von der h. M. ungeachtet dieser Entwicklung vertretene Ignoranz gegenüber dem politisch-kommunikativen wie auch sozial-emanzipatorischen Element des Streikrechts als Freiheitsrecht, die sich in seiner Reduktion auf ein ökonomisch-privates Herrschaftsrecht ausdrückt, ist um so ungewöhnlicher, als selbst im genuinen Bereich subjektiv-privater Herrschaftsrechte wie insbesondere dem Eigentumsrecht der Zusammenhang von Herrschaft und Haftung längst zerrissen ist zugunsten umfassender Sozialisierungen der Haftungsrisiken, sei es durch freiwillige bzw. verpflichtende Versicherungssysteme, sei es durch direkte oder mittelbare öffentliche Subventionsleistungen. Daß angesichts dieser evidenten Zersetzung der Legitimationsbasis privatautonomer Herrschafts- bzw. Freiheitsrechte ausgerechnet soziale wie kommunikative Freiheitsrechte dem rigiden Zurechnungsmechanismus von privater Freiheit und persönlicher Verantwortung unterworfen werden sollen, bedeutet, daß diese Freiheitsrechte um ihren emanzipativen Gehalt gebracht werden und mit den Funktionserfordernissen der Stabilisierung des politisch-ökonomischen status-quo autoritär synchronisiert werden.

Als Mechanismus dieser Synchronisierung fungiert die privatrechtanaloge Belastung des Gebrauchs von Freiheitsrechten mit persönlich zu tragender Verantwortung für die Folgen des Freiheitsgebrauchs.<sup>32</sup> Wo diese Verantwortungslast – wie bei Beamten – aufgrund institutioneller Strukturen nicht verlässlich zugerechnet werden kann, wird die Geltung etwa der Streikfreiheit für diese Beschäftigtengruppen ganz bestritten: Die Freiheitsrechte verlieren ihren universellen Geltungsanspruch. Wo dieser Zurechnungsmechanismus jedenfalls in abstracto als bloß theoretische Möglichkeit indessen noch konstruiert werden kann, wird der Gebrauch von Freiheitsrechten weit über den im Modell des klassischen Privatrechts zu verantwortenden persönlichen Herrschaftsbereich hinaus belastet mit den sozialen, die Allgemeinheit im weitesten Sinne treffenden Folgen. So ist insbesondere die Wahrnehmung des Streikrechts durch die Rechtsprechung des BAG<sup>34</sup> in einer Weise begrenzt und eingefriedet worden, daß von ihm nur noch nach Maßgabe seiner »Verhältnismäßigkeit« zu autoritativ vorgeordneten Allgemeininteressen und entgegenstehenden

32 Vgl. zu dieser Tendenz in Richtung auf ein absolutes Streikprivileg der Gewerkschaften, demzufolge auch die Teilnahme an rechtswidrigen gewerkschaftlichen Streikmaßnahmen privilegiert ist und daher auf der Individualebene keine Sanktionen zur Folge haben dürfte, R. Richardi, Die Verhältnismäßigkeit von Streik und Aussperrung, NJW 1978, S. 2057 ff.

33 Vgl. zu dieser – auch für andere politische Freiheitsrechte typischen – Entwicklung U. K. Preuß, Die Internalisierung des Subjekts. Zur Kritik der Funktionsweise des subjektiven Rechts, Frankfurt/M. 1979, insbes. S. 211 ff.

34 Seit BAG AP Nr. 43 zu Art. 9 GG, Arbeitskampf.

wirtschaftlichen Interessen der Arbeitgeberseite Gebrauch gemacht werden kann.<sup>35</sup>

247

#### *IV. Beamtenstreikrecht unvereinbar mit staatsorganisatorischen Prinzipien?*

Die Auffassung der ganz herrschenden Meinung in der juristischen Literatur und Rechtsprechung, daß ein Beamtenstreikrecht ferner in Widerspruch stehe zu fundamentalen staatsorganisatorischen Prinzipien, nimmt ersichtlich Bezug auf das klassisch-rechtsstaatliche Strukturmodell des bürgerlichen Staates. In diesem wird das gesamte staatliche Handeln ausschließlich durch gesetzliche Programme gesteuert. Der Staat ist zwar insofern autonome Instanz gegenüber dem Recht, als er Recht setzen und verändern kann, zugleich jedoch insofern dem Recht unterworfen und insofern Rechtsstaat, als er selbst in seinen Aktionen an das Rechtssystem gebunden ist, nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigungen in Rechte der Bürger eingreifen kann und seine Eingriffe selbst in der Form von Rechtsakten erfolgen. Staatsorganisatorisch bedingt dieses Rechtsstaatsmodell das System der Gewaltenteilung: Die Suprematie liegt bei der Legislative, die Exekutive ist auf strikten Vollzug des Gesetzesbefehls festgelegt, die Judikative entscheidet Interessenkonflikte in ausschließlicher Interpretation und Anwendung des Rechts. Die gemeinsame Klammer dieser drei voneinander unabhängigen Gewalten wird demnach durch das Gesetz hergestellt, welches deshalb spezifischen inhaltlichen wie formalen Rationalitätskriterien (wie tatbestandliche Bestimmtheit, Widerspruchsfreiheit, Allgemeinheit etc.) entsprechen muß. Die in dieser Zählung der Staatsgewalt im Medium des Rechtssystems liegende Rationalisierung von politischer Herrschaft bedingt eine spezifisch gleichsinnige Rationalisierung der staatlichen Vollzugsorgane, der Verwaltung, in dem Sinne, daß der gleichmäßige und regelhaft-mechanische Gesetzesvollzug in zeitlich wie sachlich koordinierter Abfolge gesichert ist: Das Legalitätskonzept des Rechtsstaats reflektiert sich in der bürokratischen Struktur der Exekutive, ihrem pyramidenförmigen hierarchischen Aufbau und ihrem ausschließlichen Funktionsmechanismus von Befehl und Gehorsam (bei alleiniger rechtlicher und politischer Verantwortlichkeit der Exekutivspitze und Freistellung der untergebenen Befehlsempfänger vom Risiko der Rechtswidrigkeit der Befehlsausführung). Im Interesse einer von partikularen Interessen unabhängigen, allein am sachlichen Gehalt des Allgemeinwohls, wie es im staatlichen Rechtsprogramm und seiner exekutivisch-bürokratischen Kleinarbeitung in den Befehlsformen von Verordnung, Verfügung, Erlaß und Verwaltungsakt zum Ausdruck kommt, orientierten Dienstleistung muß das Behördenpersonal – zumindest soweit es gesetzesexekutivisch-hoheitlich tätig wird – einem besonderen dienstrechtlichen Status unterworfen werden, der das Entstehen und die Austragung von Interessenkonflikten zwischen Staat und Staatsapparat weitgehend ausschließen soll. Das dem Staat gegenüber zur Treue verpflichtete, durch die Gewährung von Privilegien den Ängsten wie Verlockungen der Konkurrenz gleichermaßen enthobene Berufsbeamtentum ist im Rechtsstaatsmodell gleichsam die notwendige dienstrechtliche Rationalitätsform. Legalitätssystem, Bürokratie und Berufsbeamten erscheinen als einander zwingend ergänzende Konsequenzen der Domestizierung staatlicher Gewalt in der Form des Rechts.

<sup>35</sup> Treffend kritisiert wird die Umwertung liberaler Prinzipien in dieser Entscheidung des BAG von F. J. Säcker, Zu den rechtspolitischen Grundlagen der Arbeitskämpfentscheidungen des Bundesarbeitsgerichts vom 21. April und 26. Oktober 1971, in: GMH 1972, S. 298 ff.; ferner H. G. Joachim, Ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ein geeignetes Kriterium für die rechtliche Erfassung des Phänomens 'Arbeitskampf', in: M. Kittner (Hrsg.), Streik und Aussperrung, Frankfurt/M. 1974, S. 27 ff.

Auf Grund dieser von der herrschenden Literatur und Rechtsprechung vorgenommenen Ableitung der Institution des Berufsbeamtentums versteht sich gleichsam von selbst, daß den Beamten ein Streikrecht nicht zusteht und daß selbst streikähnliche Aktionen einen schweren Verstoß gegen die Treuepflicht, gegen die »unabdingbaren Pflichten zur vollen Hingabe an seinen Beruf, zur Wahrung des in seine Zuverlässigkeit gesetzten Vertrauens der Allgemeinheit«<sup>36</sup> darstellen. Aber nicht nur das *Rechtsstaatsprinzip*<sup>37</sup> widerspreche der Bejahung eines Beamtenstreikrechts, sondern gleichfalls das *Demokratieprinzip*, weil man andernfalls »den demokratischen Willen des Volkssouveräns am partikulären Willen einiger Bediensteter scheitern«<sup>38</sup> lassen würde und dadurch die »parlamentarische Kontrolle über eine Regierung« verunmöglicht würde, »die nicht mehr Herr in ihrem Bereich ist.«<sup>39</sup> Aber auch das *Sozialstaatsprinzip* schließe ein Beamtenstreikrecht aus, weil die sozialstaatlich verteilende Gerechtigkeit eine »ausgleichende Haltung des Beamten« erfordere, zu der der »klassenkämpferische öffentliche Bedienstete«, der sich des Kampfmittels Streik zur Durchsetzung privat-egoistischer Ziele bediene, in striktem Gegensatz stehe.<sup>40</sup> Zusammenfassend ergibt sich also, daß nach Auffassung der h. M. ein Beamtenstreikrecht so gut wie allen fundamentalen Strukturprinzipien des Staates in der bürgerlichen Gesellschaft kategorial entgegensteht. Die vorgebliche Evidenz dieser Auffassung beruht indes mehr auf interessenbedingten Vorurteilen denn auf der Einsicht in die realen Funktionsmechanismen des klassischen Rechtsstaatskonzepts und seiner Veränderungen unter Bedingungen der sozialstaatlichen parlamentarischen Demokratie.

Zunächst ist daran zu erinnern, daß die geschichtliche Entstehung einer besonderen Kaste von Staatsbeamten und die bürokratische Organisation des Staatsapparats in Deutschland keineswegs das Resultat der bürgerlichen Revolutionen und damit der Durchsetzung des Legalitätsmodells staatlicher Herrschaft war, sondern das Werk des Absolutismus.<sup>41</sup> Die Entwicklung von Typus und Struktur staatlich-bürokratischer Verwaltung folgte aus dem absolutistischen Herrschaftsmodus der Herstellung und Sicherung der Einheit des Territoriums einerseits, der umfassenden »Bewirtschaftung« aller Lebensbereiche im Interesse gesicherter und dauerhafter Erzielung von Staatseinkünften andererseits. Bürokratie und Berufsbeamtentum sind in Deutschland die von der bürgerlichen Gesellschaft geerbten Strukturen des Absolutismus, denen das rechtsstaatliche Legalitätskonzept gleichsam aufgepfropft wurde.

Dieser absolutistische Überhang in der Funktionsbestimmung und rechtlichen Ausgestaltung des Beamtenapparats – das politische Freiheitsrechte suspendierende besondere Gewaltverhältnis ist hierfür nur das bekannteste Beispiel – läßt sich an der skizzierten Argumentation der herrschenden Meinung belegen, die einen ebenso unmerklichen wie gravierenden Bruch enthält: Wenn der Staatsbedienstete auf die korrekte Erfüllung des Gesetzesbefehls festgelegt ist, dann bezieht sich seine »Treue« und sein »Gehorsam« allein auf das *Rechtssystem*, wie es im Gesetzesprogramm

36 BVerwG, DÖV 1977, S. 897.

37 Zum Berufsbeamtentum als »Hort der Rechtsstaatlichkeit« vgl. W. Leisner, a. a. O., S. 41 ff.; ferner H. J. Wolff, O. Bachoff, a. a. O., § 107 I c.

38 W. Leisner, a. a. O., S. 14.

39 Dgl., a. a. O., S. 38.

40 Dgl., a. a. O., S. 58; ähnlich I. v. Münch, a. a. O., S. 63.

41 Die Entstehung des Berufsbeamtentums kleiden H. J. Wolff, O. Bachoff in die bezeichnende Formel: »Einst der Monarch, dann der Staat«, a. a. O., § 107 I a.; zur Genesis der Bürokratie aus dem Absolutismus und zu dem Zusammenhang von bürokratischer Herrschaft und kapitalistischer Vergesellschaftung vgl. U. K. Preuß, Gesellschaftliche Bedingungen der Legalität, in: Legalität und Pluralismus, Frankfurt/M. 1973, S. 7 ff. (66, 72 ff.).

formuliert ist. Wenn die herrschende Beamtenrechtsdoktrin in Literatur und Rechtsprechung den Beamten dagegen auf die *Treue zum Staat* verpflichtet und in ihm den gehorsamen und loyalen Staatsdiener sieht, so ist dies mehr als ein Lapsus, der aus der Identifizierung von Legalität – Rechtsstaat – Staat resultiert. Gemeint ist vielmehr die Verpflichtung auf jenes über das Legalitätssystem erhabene Moment von Staatlichkeit, welches die Ambivalenz des Rechtsstaatskonzepts von jeher ausmachte: Auf den Staat als Rechtsproduzent, als Entstehungsgrund des Rechts, der diesem mithin in der Legitimität seiner Souveränität vorgeordnet ist und für den Fall seiner Bedrohung (insbesondere in Krisenzeiten) folgerichtig befugt, ist, außerhalb des Legalitätssystems seine Herrschaft zu verteidigen. Dieser Verpflichtung des Beamten auf den Staat in beiden Gestalten, als Rechtsstaat wie als Ausnahmestaat, entspricht die Verpflichtung zu innerbürokratischer Loyalität, »zur Beratung und Unterstützung seiner Vorgesetzten«<sup>42</sup>, zur Unterlassung der Verbreitung selbst wahrer Tatsachen über Vorgesetzte, die deren Ansehen schaden könnten etc.<sup>43</sup> Die Verpflichtung der hoheitlich tätigen Staatsbediensteten auf den Staat – und eben nicht lediglich auf das Legalitätsprogramm – erweist sich damit als der in der Argumentation der h. M. versteckt enthaltene Hinweis darauf, warum diesen Bediensteten der besondere Status des Berufsbeamten zugewiesen wird. Die Durchsetzung des im Gesetz formulierten Allgemeinwillens könnte ebensogut – wie ein Blick auf andere bürgerliche Demokratien mit ihrem durchweg weit weniger umfassenden Beamtenapparat zeigt – staatlichen Angestellten oder auch gewählten Beauftragten der Bevölkerung überlassen bleiben. Prekär wird die Dienstleistung der Staatsbediensteten erst dann, wenn und soweit der Staat außerhalb des Legalitätssystems im Interesse der Erhaltung von extralegaler Herrschaft handelt, also seine Herrschaft ausschließlich im Medium des bürokratischen Befehls-Gehorsamsmechanismus erhält: Hierfür ist er auf die Institution des Berufsbeamtentums angewiesen, auf jene aus der universellen Geltung der bürgerlichen Freiheitsrechte ausgenommene Funktionärgruppe, auf die Verlaß sein muß in Krisen- und Konfliktzeiten und die sich jetzt und jederzeit im Staat zu Hause fühlen muß.<sup>44</sup> Die Privilegierung des Berufsbeamtentums, ihre Besonderung zu einer besonderen Statusgruppe, ihre Exemption aus dem Universalismus des Legalitätssystems sind nicht etwa notwendige Konsequenzen des Rechtsstaats, sondern die Prämien, die der klassische bürgerliche Staat für den Fall der außerlegalen Stabilisierung seiner Herrschaft aussetzt.

Auf der Basis dieser Interpretation wäre zu erwarten, daß mit der Etablierung eines sozialen und demokratischen Rechtsstaats, wie ihn die Weimarer Republik und das Bonner Grundgesetz vorsahen, die Institution des Berufsbeamtentums obsolet geworden ist. Unter Bedingungen demokratischer politischer Herrschaft entfällt nämlich die Ambiguität des vordemokratischen Rechtsstaatsmodells, welche sich in der außerlegalen Souveränität des Staates ausdrückte, indem nunmehr das Legalitätsprinzip in der ausschließlichen Souveränität des Volkes begründet wird; jenseits der aus der Volkssouveränität resultierenden Legitimität der demokratischen Legalität existiert keine Legitimation für außerlegales staatliches Handeln, staatliche Souveränität außerhalb des Rechtssystems ist in Rechtskategorien nicht mehr formulierbar, in Machtkategorien illegitim. In der Tat hat das BVerfG – freilich erst im Jahr 1972 –

<sup>42</sup> BVerwG, DÖV 1977, S. 897.

<sup>43</sup> Zur näheren Konkretisierung der beamtenrechtlichen Treuepflicht unter dem Aspekt politischer Loyalität vgl. G. FrankenberG, *Staatstreue. Die aktuelle Spruchpraxis in den Berufsverböten*, in diesem Heft, S. 276 ff.

<sup>44</sup> So die berühmte Formulierung aus der Radikalenentscheidung des BVerfG v. 22. 5. 1975, BVerfGE 39, S. 334.

entschieden<sup>45</sup>, daß die Rechtsfigur des »besonderen Gewaltverhältnisses« dem Demokratieprinzip widerspricht. Wenn gleichwohl in der seitherigen Rechtsprechung (wie auch in der ganz überwiegenden Literatur) daraus nicht die Folgerung gezogen worden ist, daß damit auch die Beamten den unverkürzten Katalog politischer wie sozialer Freiheitsrechte einschließlich des Streikrechts selbstverständlich in Anspruch nehmen können, so ist dies nicht allein eine bemerkenswerte Inkonsequenz, sondern widerspricht kraß der sozialen wie der rechtlichen Entwicklung.

Hoheitliche Staatsverwaltung realisiert sich heute ebenso in der leistenden wie in der planenden Verwaltung in den weitgefächerten Aufgabenbereichen staatlicher Daseinsvorsorge und Subvention. Dieser Einsicht vermag sich auch die herrschende Lehre nicht zu entziehen, wenn sie eine Veränderung des Begriffs »hoheitsrechtliche Befugnisse« konzidiert und dementsprechend für eine »der geänderten Verfassungswirklichkeit« Rechnung tragende »dynamische« Verfassungsinterpretation plädiert.<sup>46</sup> Unbestritten ist die Bedeutung der neu hinzugetretenen Aufgaben im Bereich planender und leistender Verwaltung für die Erhaltung und Stabilisierung des politischen Systems unter dem Aspekt vorbeugender Krisenbewältigung mindestens ebenso groß, wie es die klassischen Funktionsbereiche von Staatlichkeit sind. »Mit der Erweiterung und dem Wandel der Staatsaufgaben und der Verschiebung des anzuwendenden Instrumentariums«<sup>47</sup> haben sich freilich nicht nur die Aufgaben des Berufsbeamtenstands geändert, wie angenommen wird, sondern es hat sich gleichzeitig auch der Anteil der anderen beiden Statusgruppen des öffentlichen Dienstes bei der Wahrnehmung hoheitsrechtlicher Befugnisse – vor allem im Sozialisationsbereich von Bildung und Sozialarbeit sowie in der Sozialverwaltung – erheblich vergrößert. Dies gilt vor allem für das Verhältnis von Beamten und Angestellten, und es ist ein Ausdruck dieses Angleichungsprozesses, daß diese beiden Gruppen dienstrechtlich inzwischen auf entscheidenden Gebieten gleichgestellt sind.<sup>48</sup> Im Kontext dieser Entwicklung ist es nur konsequent, wenn zunehmend die Übertragung staatlicher Aufgabenerfüllung auf Beamte oder Angestellte konvertibel wird. Bemerkenswerterweise ist diese Tendenz speziell im Bereich des Schulwesens – dem Aktionsfeld der GEW – besonders weit fortgeschritten: Entgegen der ausdrücklichen Gesetzeslage etwa des § 35 Abs. 2 S. 2 des Niedersächsischen Schulgesetzes, demzufolge Lehrer an öffentlichen Schulen »grundsätzlich in das Beamtenverhältnis zu berufen sind«, hat sich in Niedersachsen wie auch in anderen Bundesländern die Praxis verstärkt, Lehrer im Angestelltenverhältnis anzustellen. In Nordrhein-Westfalen ist diese Praxis so weit gediehen, daß es den Bewerbern aller Schultypen überlassen bleibt, ob sie im Beamtenverhältnis oder als Angestellte tätig werden wollen.<sup>49</sup>

Aber nicht nur die faktische Entwicklung, auch die Rechtslage widerspricht der Auffassung der herrschenden Meinung von einem Sonderstatus des Beamten, demzufolge die allgemeine Geltung von grundrechtlichen Freiheitsverbürgungen speziell für diese Kategorie von Beschäftigten eingeschränkt sei. Entgegen der

45 BVerfG, Urt. v. 14. 3. 1972, E 33, S. 1.

46 Th. Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz, Art. 33 Rdnr. 33.

47 Ch. Starck, 2. a. O., S. 60.

48 Z. B.: Lebenszeiterennung und Unkündbarkeit nach 15 Jahren; Beamteneid und Angestelltenelobnis; Arbeitszeit, Überstundenvergütung, 13. Monatsgehalt; Tariflohnerhöhung im öff. Dienst und Erhöhung der Beamtengehälter; Kindergeld, Essenszuschüsse, Beihilfen, Reise- und Umzugskosten; Altersgrenze; Personalrat; Einheitliche Strafbestimmungen.

49 Dies kann in Berufsverbotsverfahren zu der eigentümlichen Konsequenz einer – zulässigen – doppelten Rechthängigkeit desselben Einstellungsverfahrens vor Verwaltungs- und Arbeitsgerichten führen, vgl. LAG Düsseldorf, Urt. v. 24. 8. 1979, Az: 4 Sa 886/79, S. 12 (unveröffentlicht) sowie G. Frankenberg, 2. a. O., S. 277.

Auffassung der h. M., die aus Art. 33 Abs. 4 und 5 GG einen Verfassungsauftrag zur Beibehaltung der überkommenen (vordemokratischen (!)) Strukturen des Berufsbeamtentums entnimmt<sup>50</sup> und daraus im Verein mit den fundamentalen Strukturprinzipien des bürgerlichen Staates in Deutschland die Rechtswidrigkeit von Beamtenstreiks herleitet, geben diese Grundgesetzbestimmungen nach ihrem Wortlaut und Wortsinn für eine derartige Interpretation nichts her: Art. 33 Abs. 4 GG erwähnt den Begriff Berufsbeamtentum überhaupt nicht, sondern spricht ganz allgemein davon, daß »die Ausübung hoheitlicher Befugnisse . . . als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen«. Art. 33 Abs. 5 GG formuliert, wie »das Recht des öffentlichen Dienstes« zu regeln ist und fordert hierbei die »Berücksichtigung« – und keineswegs wie die h. M. liest: die Beachtung – »der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums«. Im Kern enthält damit Art. 33 Abs. 4 GG die Aussage, daß »hoheitliche Aufgaben« nicht der Erfüllung durch Private überlassen werden dürfen und hat damit die Funktion, gegen eine Privatisierung von hoheitlich wahrzunehmenden Staatsaufgaben (wie etwa »Privatpolizeien«) verfassungsrechtliche Schranken zu errichten. Zugleich enthält diese Bestimmung die Aussage, daß diese Aufgaben »Angehörigen des öffentlichen Dienstes«, die in einem »öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis« stehen, zu übertragen sind, wobei für die nähere rechtliche Ausgestaltung dieses Dienst- und Treueverhältnisses gemäß Art. 33 Abs. 5 GG die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu berücksichtigen sind. Da der Begriff »öffentlicher Dienst« im Grundgesetz durchgängig mit dem Bedeutungsinhalt von »Arbeitern, Angestellten und Beamten des öffentlichen Dienstes« (vgl. Art. 33 Abs. 3, 74 Nr. 8, 75 Nr. 1, 137 GG) verwendet wird<sup>51</sup>, ist den Bestimmungen des Art. 33 Abs. 4 und 5 GG der Verfassungsauftrag zur Ausgestaltung eines einheitlichen öffentlichen Dienstrechts zu entnehmen. Die Lesart dieser Bestimmungen aus der Sicht der h. M., nach der ihr Geltungsbereich sich allein auf das Berufsbeamtentum bezieht, weil Art. 33 Abs. 4 GG von einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis spricht, vermag nicht zu überzeugen: Nicht nur weil es rechtstechnisch möglich wäre, auch Angestellte und Arbeiter in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zu beschäftigen<sup>52</sup>, sondern weil unsere Rechtsordnung auch Angehörige des öffentlichen Dienstes kennt, die zwar nicht Berufsbeamte sind, aber wie etwa die Minister und die verbeamteten politischen Staatssekretäre in einem öffentlich-rechtlichen Treueverhältnis zum Staat stehen. Darüber hinaus führt die Interpretation von Art. 33 Abs. 4 und 5 GG, wie sie die h. M. vornimmt, zu der eigentümlichen Konsequenz, daß die Verfassung keinerlei Aussage über den Status der übrigen Beschäftigtengruppen des öffentlichen Dienstes, also der Arbeiter und Angestellten enthielte. Folgerichtig steht die Ausdehnung der beamtenrechtlichen politischen Treuepflicht auch auf Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes, welche seit dem entsprechenden (wenn auch in die Form eines obiter dictum gekleideten) Hinweis in der Radikalentscheidung des BVerfG<sup>53</sup> unrühmliche Staatspraxis darstellt in ebenso krassem wie unaufgelöstem Widerspruch zu dem Verständnis des Art. 33 Abs. 4 und 5 GG, welches die h. M. zur Konservierung der Institution des Berufsbeamtentums selbst entwickelt hat. Demgegenüber folgt aus der hier vorgenommenen Interpretation dieser Grundge-

<sup>50</sup> Vgl. hierzu statt aller übrigen Maunz, a. a. O., Art. 33, Rdnr. 32 sowie BVerfGE 9, S. 268 (286), ständige Rechtsprechung.

<sup>51</sup> Vgl. C. H. Ule, a. a. O., S. 545.

<sup>52</sup> Dies folgt aus Art. 12a Abs. 3 und 5 GG.

<sup>53</sup> BVerfGE 39, S. 334 ff.

setzbestimmungen, daß der parlamentarische Gesetzgeber ein einheitliches öffentliches Dienstrecht erst noch zu schaffen hat, wobei er durch keinerlei Verfassungsbestimmung davon enthoben ist, die staatlichen Bediensteten in vollem Umfang in den Genuß der politischen wie sozialen Freiheitsrechte einzuweisen. Daß bis zum Zeitpunkt einer solchen Kodifikation die Beamten den Status zwar materiell-versorgungsrechtlich privilegierter, aber partiell grundrechtsunmündiger Bürger besitzen sollten, ist das Resultat außerverfassungsrechtlicher politischer Entscheidungen, in denen sich eine spezifisch deutsche, staatsfixierte – aber entgegen ihrem Selbstverständnis keineswegs rechtsstaatliche – Tradition manifestiert. Am prägnantesten kommt diese in der gegen die Weimarer Demokratie gerichteten Staatslehre Carl Schmitts auf den Begriff. Danach ist nicht Souverän, wer die Kompetenz der Rechtserzeugung, der Gesetzgebung besitzt, sondern wer über den Ausnahmezustand entscheidet, also über das Entscheidungs- und physische Gewaltmonopol außerhalb und unabhängig vom Rechtssystem. Nicht normengesteuerte Rechtsanwendung, Rationalisierung von Herrschaft in einem System aufeinander bezogenen und miteinander vereinbareren Gesetzeshierarchien, sondern Entscheidung wird zum Inbegriff staatlichen Handelns: Die wachsende Autonomie der Exekutive von tatbestandlich bestimmten und allgemeinen Gesetzesprogrammen findet ihren staatsorganisatorischen Ausdruck in der Verfestigung der Institution des Berufsbeamtentums, die als der eigentliche staatstragende Organismus betrachtet wird.

#### V. Streikrecht als Korrelat der Tarifautonomie?

Nach herrschender arbeitsrechtlicher Interpretation folgt die Unzulässigkeit von Beamtenstreiks schon daraus, daß derartige Streiks außerhalb des Systems der Tarifautonomie angesiedelt wären, weil die Dienstverhältnisse von Beamten durch Gesetz geregelt würden. Selbst wenn es daher u. U. rechtlich zulässig wäre, das Tarifvertragssystem auch auf Beamte zu erstrecken, so wären Beamtenstreiks jedenfalls solange rechtswidrig, wie eine entsprechende Änderung des Dienstrechts nicht herbeigeführt worden wäre. Bemerkenswerterweise ergibt jedoch die Durchsicht der umfangreichen arbeitsrechtlichen Literatur zu den verfassungsrechtlichen Schranken der – ihrem Wortlaut nach – uneingeschränkt in Art. 9 Abs. 3 GG garantierten Koalitionsfreiheit, daß die nach dem herrschenden Arbeitskampsystem zentrale Begrenzung des Streikrechts auf den Tarifarbeitskampf sich aus keiner dieser verfassungsrechtlichen Schrankentheorien des Art. 9 Abs. 3 GG herleiten läßt. Zu Recht formuliert Seiter in seiner umfassenden Streikmonographie: Auch »der Wortlaut des Art. 9 III 1 GG läßt nicht die Auslegung zu, daß die Koalitionen die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen *nur* im Wege der tarifvertraglichen Vereinbarung wahren und fördern können, folglich eine verfassungsmäßige Garantie des Arbeitskampfes nur im Hinblick auf den Abschluß von Tarifverträgen anzunehmen sei. Dies kann auch nicht aus den Entscheidungen des BVerfG zum Kernbereichsschutz der Tarifautonomie gefolgert werden.«<sup>54</sup> Wenn er gleichwohl den Tarifarbeitskampf, weil er »nach seiner tatsächlichen Verbreitung im Zentrum der koalitionsgemäßen Betätigung (steht)«<sup>55</sup>, durch spezielle Kampfmittel privilegiert und dafür plädiert, das »Streikrecht im eigentlichen Sinn«<sup>56</sup> den gewerkschaftlich geführten Arbeitsniederlegungen im Kontext von Tarifauseinandersetzungen vorzu-

<sup>54</sup> Seiter, a. a. O., S. 123.

<sup>55</sup> A. a. O.

<sup>56</sup> A. a. O., S. 195.

behalten – wovon er freilich mit der Zulassung verbandsfreier Massenänderungskündigungen wiederum eine Rückausnahme macht<sup>57</sup> –, dann wird daran eindringlich deutlich, daß der Verweis auf die schlichte Faktizität überwiegend gewerkschaftlich organisierter Streiks an die Stelle einer rechtlichen Begründung tritt: Auch die Beschränkung der Legitimität von Arbeitskämpfen auf das System der Tarifautonomie erweist sich als Resultat einer rechtlich nicht ausgewiesenen politischen Option, die zudem von der Mehrzahl der arbeitsrechtlichen Autoren ganz ähnlich wie bei Seiter auch nicht einmal konsequent durchgehalten wird.<sup>58</sup>

Die Zulassung legaler Arbeitskämpfe ausschließlich im Rahmen von Tarifaufeinandersetzungen erklärt eine der historisch entstandenen Betätigungsformen der Gewerkschaften, nämlich den Abschluß von Tarifverträgen zum einzig legitimen Bereich, in dem vom Streikrecht als Inbegriff spezifisch koalitionsgemäßer Betätigung Gebrauch gemacht werden darf. Damit wird die Tarifautonomie in Umkehrung des historischen Entstehungsprozesses nicht länger als Resultat, als Produkt von gewerkschaftlich geführten Arbeitskämpfen um kollektiv vereinbarte Arbeitsbedingungen begriffen, sondern zur Voraussetzung ihrer rechtlichen Anerkennung überhaupt erhoben. Das durch die Praxis von Streiks erst Begründete wird in den Status des Begründenden erhoben, das entfaltete Ordnungssystem der Tarifautonomie negiert gleichsam die Legitimität des Prozesses, dem es doch seine Entstehung erst verdankt.

Derartige Verkehren von Prozeß und Resultat sind in der Rechtsentwicklung freilich nicht ungewöhnlich, weil sich in ihnen ein genereller Mechanismus der Bildung sozialer Systeme und Subsysteme reflektiert. Die Problematik beginnt jedoch dort, wo derartige Ausdifferenzierungen sozialer Systeme zum Einfallstor für die Einschränkung und tendenzielle Aufhebung der sie erst konstituierenden, verfassungsrechtlich garantierten Freiheitsrechte wird. Gerade dies aber ist in der das »konkrete Ordnungsdenken« Carl Schmitts fortführenden juristischen Lehre von den »institutionellen Garantien« der Fall, sofern in ihnen die liberaldemokratischen wie sozialen Freiheitsrecht zu affirmativen Bestandsgarantien für die Stabilisierung sozialer Ordnungssysteme schrumpfen: So bemüht sich die »Funktionalität« von Streiks im Rahmen des Systems der Tarifautonomie keineswegs mehr nach den mit solchen Aktionen verfolgten Zielen und Zwecken der handelnden Subjekte selbst, sondern danach, ob sie in einem ihnen gegenüber verobjektivierten Systemkontext als zweckmäßig erachtet werden: Sie müssen um den Preis der Anerkennung ihrer Legalität willen immer auch für die gegnerische Tarifpartei nützlich sein und zugleich dem normativ unterstellten »Friedensinteresse« von Staat und Gesellschaft dienen. Besonders deutlich wird dieses Argumentationsmuster in der Warnstreikentscheidung des BAG<sup>59</sup>, wenn das Gericht solche Streikformen allein mit Rücksicht auf die Erwartung legalisiert, daß dadurch auch im wohlverstandenen Interesse der Arbeitgeber möglicherweise Erzwingungsstreiks vermieden werden können. Prägnant kommt diese Uminterpretation des Streikrechts von einem Freiheitsrecht zu einem gegenüber den Arbeitnehmern und Gewerkschaften heteronomen Steuerungsinstru-

57 A. a. O., S. 413 ff., auf den S. 123 (Fn. 78), 197 (Fn. 64) und 486 ausdrücklich als Rückausnahme vom Prinzip der »Hinordnung des privilegierten Arbeitskampfes auf den Tarifarbeitskampf« angeführt, a. a. O., S. 486.

58 Für die h. M. gilt dies hinsichtlich der für zulässig gehaltenen arbeitgeberseitigen Massenänderungskündigung sowie in bezug auf Solidaritätsstreiks, die ebenfalls als rechtmäßig angesehen werden, vgl. H. H. Wohlgenuth, Rechtsfragen des Solidaritätsstreiks, in: AuR 1980, S. 33 ff., ferner für sämtliche Autoren, die abweichend von der h. M. eine der folgenden Streikformen als zulässig erachten: den spontanen Streik, Demonstrationstreik, politischen oder Beamtenstreik.

59 BAG AP Nr. 51 zu Art. 9 GG, Arbeitskampf; zur Kritik vgl. R. Erd, Verrechtlichung industrieller Konflikte, Ffm/New York 1978, S. 209 ff.

ment auch in der folgenden Formulierung von Seiter zum Ausdruck, mit der er seine frühere Auffassung vom Streikrecht als Freiheitsrecht implizit revidiert: »Eine Stellungnahme zur Zulässigkeit, zu den Voraussetzungen und Grenzen des Warnstreiks hängt wesentlich von den möglichen Funktionen dieser Streikform im Rahmen von Tarifeinensetzungen ab«<sup>60</sup>.

Dieses system-funktionalistische credo »erlaubt ist, was zweckmäßig ist« im Hinblick auf die Stabilisierung sozial ausdifferenzierter Ordnungssysteme entzieht der klassisch-liberaldemokratischen Interpretation der Grundrechte i. S. autonome Handlungsspielräume garantierender Freiheitsrechte der Persönlichkeitsentfaltung den Boden, indem sie jedermann, je nach sozialer »Rolle«, zum Ordnungshüter<sup>61</sup> kürzt und den Normbereich individueller Freiheitsverbürgungen stromlinienförmig zuschneidet auf den status quo des entfaltenen Institutionensystems. Daraus folgt, daß sich die juristische Auseinandersetzung unter diesen Prämissen wegverlagert von einer an rationalen Begründungsstandards orientierten rechtlichen Diskussion über Geltungsanspruch und Grenzen von Grundrechten hin zum Kampf um die Interpretation über Bedeutung und Reichweite solcher institutioneller Ordnungen. Es ist in diesem Sinne konsequent, daß die vielbehandelte Frage nach den verfassungsmäßigen Schranken des Streikrechts nach Art. 9 Abs. 3 GG für die juristische Bestimmung der Legalität von Streiks insoweit völlig belanglos ist, als es nach der h. M. alleine darauf ankommt, ob durch ihre »Zulassung«<sup>62</sup> ein effektiver und funktionaler Beitrag zur Ordnung und Befriedung des Arbeitslebens im Rahmen des Systems der Tarifautonomie geleistet wird. Da demnach von der Bestimmung von Inhalt und Grenzen der tariflichen Regelungsbefugnisse und -zuständigkeiten die rechtliche Reichweite des Streikrechts abhängt, ist ebenso zwangsläufig, daß sich der Meinungsstreit zunehmend auf die Auseinandersetzung über »Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie«<sup>63</sup> konzentriert.

In dieser Kontroverse haben indes die Befürworter einer sehr weiten Grenzziehung für tarifvertragliche Regelungsbefugnisse im Interesse einer Ausweitung streikweiser Einflußmöglichkeiten von Gewerkschaften und Arbeitnehmern<sup>64</sup> insoweit argumentativ eine zunächst scheinbar schwächere Position, als der soziale Geltungsbereich wie die rechtlichen Strukturen institutionell ausdifferenzierter Systeme wie etwa der Tarifautonomie einerseits recht präzise definiert und definierbar sind, andererseits in ihrer Funktion derart angekoppelt und verzahnt sind mit anderen sozialen Systembildungen, daß sie sich wechselseitig aufeinander beziehen und stabilisieren: Wer für eine Erweiterung tarifvertraglicher Regelungsbefugnisse etwa auf den Bereich der Unternehmensverfassung plädiert<sup>65</sup>, dem wird der Zusammenhang zwischen Tarifautonomie und »freier«, privatkapitalistisch organisierter Marktwirtschaft entgegen-

60 Der Warnstreik im System des Arbeitskampsrechts, in: F. Gamillscheg, G. Hueck, H. Wiedemann (Hrsg.), 25 Jahre Bundesarbeitsgericht, München 1979, S. 583 ff. (586).

61 Besonders deutlich tritt dieses Denkmuster im Urteil des BAG vom 20. 12. 1963, AP Nr. 32 zu Art. 9 GG, Arbeitskamps, zum »wildem« Streik zutage, in dem die Gewerkschaften als ausschließliche Träger des Streikrechts wegen ihrer Kontrollfunktion über die Arbeiterschaft privilegiert werden. Seitdem gehört es zum Standardrepertoire der herrschenden arbeitsrechtlichen Literatur, die Gewerkschaften als »Träger gesellschaftlicher Ordnungsfunktionen« (W. Herschel, Zur Präzisierung des Koalitionsbegriffs, AuR 1978, S. 321 ff., 324) zu bezeichnen; zur Kritik vgl. H. Klein, Koalitionsfreiheit im pluralistischen Sozialstaat, Königstein/Ts. 1979, S. 65 ff.

62 So die Formulierung in BAG AP Nr. 32 zu Art. 9 GG, Arbeitskamps; in verwaltungsrechtlichen Kategorien gesprochen verkehrt sich die prinzipielle Streikgarantie des Grundgesetzes in dieser Vorstellung zu einem generellen Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.

63 So lautet der Titel der systemtheoretisch argumentierenden Untersuchung von J. Weitbrecht, Berlin 1969; zur Kritik vgl. Th. Blanke, Funktionswandel des Streiks im Spätkapitalismus, Pfm 1972, S. 80 ff.

64 Darauf konzentrieren sich vornehmlich die Arbeiten von W. Däubler.

65 W. Däubler, Das Grundrecht auf Mitbestimmung, Frankfurt/M. 1973.

gehalten (ebenso wie umgekehrt jede gesetzliche Erweiterung gewerkschaftlicher Mitbestimmungsrechte auf Unternehmensebene als Verstoß gegen das System der Tarifautonomie kritisiert wird)<sup>66</sup>, wer für eine Ausdehnung des Tarifvertragssystems auf Beamtenverhältnisse eintritt<sup>67</sup>, der muß sich zugleich mit den spezifischen Strukturen des staatlichen Organisationsgefüges auseinandersetzen<sup>68</sup> etc.

Die Interpretation des Art. 9 Abs. 3 GG als Freiheitsrecht verträgt sich daher nicht mit der institutionellen – freilich nicht konsequent durchzuhaltenden – Prämisse der herrschenden arbeitsrechtlichen Lehre, nach der das Streikrecht ausschließlich im Kontext der Tarifautonomie gewährleistet sei. Dies soll im folgenden abschließend an dem Verhältnis von Art. 9 Abs. 3 GG zu Art. 14 GG verdeutlicht werden.

Das herrschende institutionelle Verständnis von Art. 9 Abs. 3 GG bedeutet in verfassungsstruktureller Hinsicht die tendenzielle Umkehrung des Verhältnisses von Art. 14 zu Art. 9 Abs. 3 GG: Das »Arbeitnehmergrundrecht« der Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG, historisch wie systematisch zu verstehen als sozial- und wirtschaftspolitisches Gegengrundrecht gegenüber der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG, wird in seinem spezifischen Bedeutungsgehalt dem herrschenden Verständnis des Streikrechts als funktionales Anhängsel des Systems der Tarifautonomie zufolge radikal uminterpretiert. Danach verliert es nämlich seinen Charakter als partielle Negation und Antithese zu Art. 14 GG und erscheint statt dessen ganz im Gegenteil als die eigentliche verfassungsrechtliche *sedes materiae* der auf dem Privateigentum an Produktionsmitteln basierenden »freien Marktwirtschaft«<sup>69</sup>.

Das zwischen Art. 9 Abs. 3 GG und Art. 14 GG bestehende Spannungsverhältnis wird auf diese Weise nicht nur gänzlich zugunsten der Eigentumsgarantie aufgelöst mit der Folge, daß – entgegen der erst kürzlich wieder vom BVerfG<sup>70</sup> betonten Offenheit des Grundgesetzes für unterschiedliche Wirtschaftsverfassungen – in krassem Widerspruch zu seiner historischen Entwicklung und sozialen Funktion ausgerechnet das Arbeitnehmergrundrecht des Art. 9 Abs. 3 GG als verfassungsrechtliche Schranke für Mitbestimmungsregelungen und erst recht für Sozialisierungsvorhaben gemäß Art. 15 GG angesehen wird.

Für eine derartige, erst aus dem institutionellen Verständnis des Art. 9 Abs. 3 GG folgende Reduktion des Normbereichs dieser Bestimmung auf marktwirtschaftliche Beziehungen liefert das Grundgesetz jedoch keinerlei Anhaltspunkte: Nach korrekter, am Verfassungstext orientierter Interpretation muß sich der Normbereich des Art. 9 Abs. 3 GG auf sämtliche Wirtschaftsverfassungen erstrecken, die nach der Verfassung zulässig sind und kann daher nicht auf eine institutionelle Garantie des Systems der Tarifautonomie als marktwirtschaftlichem Instrument der privatkapitalistischen Eigentumsgarantie des Art. 14 GG beschränkt werden<sup>71</sup>. Nur auf der Basis dieser – über den Normbereich des Art. 14 GG hinausgreifenden Interpretation des Art. 9 Abs. 3 GG – kann auch die durchgängig geäußerte und berechtigte Kritik an den Systemen der staatssozialistischen Planwirtschaft, nämlich daß sie eine dem Art. 9

66 So K. H. Biedenkopf, *Auswirkungen der Unternehmensverfassung auf die Grenzen der Tarifautonomie*, in: ders., *Mitbestimmung*, Köln 1972, S. 213 ff.; P. Badura / F. Rittner / B. Rütters, *Mitbestimmungsgesetz 1976 und das Grundgesetz*, München 1977.

67 W. Däubler, *Der Streik im öffentlichen Dienst*, 2. a. O.

68 So z. B. J. Isensee, *Dienst nach Vorschrift als vorschriftswidriger Dienst*, JZ 1971, S. 77 ff.; dagegen jedoch B. Rütters / R. Söhnen, *Demokratisierung durch Beamtenstreik*, *Der Staat*, Bd. 11, 1972, S. 550 ff., 559.

69 Vgl. F. Kübler / W. Schmidt / Sp. Simitis, *Mitbestimmung als gesetzgebungspolitische Aufgabe*, Baden-Baden 1978, S. 218, 232.

70 So im Mitbestimmungsurteil vom 1. 3. 1979, BVerfGE 50, 290 ff.

71 Vgl. hierzu R. Keßler, *Die Koalitionsfreiheit als Funktionselement der Eigentumsgarantie*, in: J. Perels (Hrsg.), *Grundrechte als Fundament der Demokratie*, Frankfurt/M. 1979, S. 200 ff.

Abs. 3 GG entsprechende Gewährleistung des Streikrechts und der daraus resultierenden tarifpolitischen Autonomie der Gewerkschaften nicht gestatteteten, normativ zur Geltung gebracht werden. Die Gegenthese von einer strukturellen Unvereinbarkeit von Art. 9 Abs. 3 GG und allen nicht-marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystemen läuft nicht nur implizit auf eine – wohl ungewollte – Legitimation der kritisierten Aufhebung dieses Arbeitnehmergrundrechts in den staatssozialistischen Ländern hinaus, sondern auch auf eine fortschreitende Einschränkung des Geltungsumfangs dieses Grundrechts hierzulande: In dem Maße nämlich, wie auch in der BRD als überwiegend marktwirtschaftlich, d. h. privatkapitalistisch organisierter Industriegesellschaft immer weitere Bereiche des wirtschaftlichen wie sozialen Lebens (einschließlich der Arbeitsbedingungen) entweder direkt oder indirekt staatlicher Regulierung unterworfen werden, würde sich zwangsläufig die Bedeutung des Art. 9 Abs. 3 GG reduzieren. Entsprechend dem wachsenden Umfang der Staatsaufgaben, für die die kontinuierlich steigenden Zahlen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sowie das Anwachsen der öffentlichen Haushalte ein zuverlässiges Indiz darstellen, würde die soziale Relevanz der in Art. 9 Abs. 3 GG enthaltenen Freiheitsverbürgung abnehmen<sup>71</sup>. In historischer Perspektive wäre damit das Streikrecht genau das, was zu Recht gegenüber den planwirtschaftlichen Systemen kritisiert wird: ein Grundrecht auf Abruf. Zutreffend ist zwar, daß die Gewährleistung des Streikrechts unverzichtbar ist, um den Arbeitnehmern im System der Tarifautonomie eine effektive Form der Einwirkung auf die Ausgestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu ermöglichen. Daraus folgt aber nicht umgekehrt, daß das Streikrecht *nur* in diesem Rahmen eingeräumt sei. Dafür spricht im übrigen – auch wenn man dem fehlenden Schrankenvorbehalt in Art. 9 Abs. 3 GG keine Bedeutung beimißt – schon der Wortlaut der Bestimmung selbst, nach dem die Koalitionsfreiheit und damit das Streikrecht für »jedermann und alle Berufe« garantiert sind.

<sup>71</sup> Darauf hat bereits K. H. Biedenkopf, *Grenzen der Tarifautonomie*, 1964, S. 122 ff. hingewiesen; ferner F. J. Säcker, *Grundprobleme der kollektiven Koalitionsfreiheit*, Düsseldorf 1969, S. 46 ff., der von einem »noch freien Residualbereich« der Tarifautonomie spricht.

# Neue Studien- literatur

## Das neue Standardwerk zum Arbeitsrecht

Die folgenden Bücher sind Teil eines insgesamt zwölf Einzelbände umfassenden, von der Arbeitsgruppe Arbeitsrecht geschriebenen neuen Standardwerkes. Es stellt die Zusammenhänge so dar, daß der Leser alle in der Praxis auftretenden Probleme des Individual- und Kollektiv-arbeitsrechts wiederfindet.

Jeder Band ist in sich abgeschlossen und daher auch einzeln zu verwenden. Das Standardwerk richtet sich an den Hochschulbereich, an die Gerichte und an alle mit Arbeitsrechtsproblemen befaßten Praktiker.

Arbeitsgruppe Arbeitsrecht  
Ulrich Zschert

### Tarifvertrag

1979. 216 Seiten, kartoniert 38,00 DM  
ISBN 3-7663-0279-5

Dieser Band informiert zuverlässig über faktische Grundlagen, juristische Fragen und gesellschaftspolitische Konfliktbereiche des geltenden Tarifvertragssystems

Arbeitsgruppe Arbeitsrecht  
Ulrich Zschert

### Betriebliche Mitbestimmung

1979. 156 Seiten, kartoniert 32,00 DM  
ISBN 3-7663-0280-9

In diesem Band zeigt der Autor am Beispiel charakteristischer Dokumente die historische Entwicklung der betrieblichen Mitbestimmung bis zum Betriebsverfassungsgesetz aus dem Jahre 1972 auf. Die Chancen, aber auch die Grenzen der Durchsetzungsmöglichkeiten von Belegschaftsinteressen nach dem neuen Betriebsverfassungsgesetz werden deutlich gemacht

Arbeitsgruppe Arbeitsrecht  
Bernhard Nagel

### Unternehmensmitbestimmung

1980. 188 Seiten, kartoniert ca. 34,00 DM  
ISBN 3-7663-0281-7

Der Autor erläutert die unterschiedlichen Mitbestimmungskonzepte, ihre geschichtliche Entwicklung und erklärt ausführlich die Regelungen des Mitbestimmungsgesetzes von 1976. Auf typische Probleme der Unternehmensmitbestimmung sowohl in der Montanindustrie als auch in dem Unternehmensbereich, der unter das Gesetz von 1976 fällt, wird ebenso eingegangen wie auf die Möglichkeiten für die Arbeitnehmer, auf der Grundlage des geschaffenen Rechts eine wirksame Gegenmacht zur Kapitaleseite zu bilden.

Burchard Bösche

### Die Rechte des Betriebsrats bei Kündigungen

Anhorung, Widerspruch und  
Weiterbeschäftigung nach § 102 BetrVG  
1979. 192 Seiten, kartoniert 24,80 DM  
ISBN 3-7663-0244-2

Heinz Burghardt

### Die Handlungsmöglichkeiten des Betriebsrats

Wege zur Durchsetzung der betriebsverfassungsrechtlichen Beteiligungsrechte  
1979. 484 Seiten, kartoniert 38,00 DM  
ISBN 3-7663-0267-1

Horst Föhr

### Arbeitsrecht für Arbeitnehmer

Zweite, überarbeitete und völlig neu  
gestaltete Auflage  
1980. Ca. 430 Seiten, Taschenbuchformat,  
kartoniert ca. 14,00 DM  
ISBN 3-7663-0430-5

Michael Kittner

### Arbeits- und Sozialordnung

Ausgewählte und eingeleitete Gesetzestexte  
Fünfte, erweiterte und überarbeitete Auflage  
1980. 912 Seiten, kartoniert 18,00 DM  
ISBN 3-7663-0418-6

**bund** Bund-Verlag  
Köln