

Keller, Berndt

Article

Sozialwissenschaftliche Probleme von Arbeitskonflikten im öffentlichen Dienst

Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS) - Vierteljahresschrift der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik

Provided in Cooperation with:

Duncker & Humblot, Berlin

Suggested Citation: Keller, Berndt (1980) : Sozialwissenschaftliche Probleme von Arbeitskonflikten im öffentlichen Dienst, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS) - Vierteljahresschrift der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik, ISSN 0342-1783, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 100, Iss. 6, pp. 615-644,
<https://doi.org/10.3790/schm.100.6.615>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/291482>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Sozialwissenschaftliche Probleme von Arbeitskonflikten im öffentlichen Dienst*

Von Berndt Keller

Since a prohibition of the right to strike is in any event likely to be violated, it might be better to regulate its exercise rather than to prohibit it absolutely.

Schregle (1974) 202.

Der Artikel vergleicht Streiks im privaten und öffentlichen Sektor. In bezug auf Arbeitskonflikte im öffentlichen Dienst werden Bestimmungsgründe, Verteilung, Streiktaktik der Gewerkschaften, Streikdauer sowie Handlungsalternativen der Arbeitgeber diskutiert. Streiks und streikähnliche Kampfmaßnahmen werden im Rahmen einer allgemeinen Streiktheorie analysiert, Arbeitskonflikte in Besoldungs- und Tarifbereich auf Konsequenzen und innerorganisatorische Probleme hin untersucht. Das Problem des Streikrechts wird diskutiert, wobei dem pauschalen Streikverbot für Beamte ein differenziertes Streikrecht gegenüber gestellt wird.

1. Einleitung und Problemstellung

1.1 Einleitung

Soziales Handeln wird zunehmend in ein Rechtssystem eingebettet, welches dieses strukturiert und zugleich limitiert. Staatliche Gesetze und Verordnungen greifen immer häufiger und stärker regulierend und normierend in die Beziehungen zwischen den Tarifpartnern ein. Zwischen den Tarifparteien bestehende Konfliktfelder werden ausgegrenzt, indem sie nicht durch Vereinbarungen der Arbeitsmarktparteien — was prinzipiell möglich wäre, wie sich am Beispiel anderer Länder nachweisen läßt — sondern auf politischem Wege durch Gesetze geregelt werden (z. B. Arbeitsschutzgesetze, Alters- und Krankenversicherung). In historischer Perspektive wird das System der Arbeitsbeziehungen zunehmend durch Setzung solcher Rahmenbedingungen strukturiert.

Eine sozialwissenschaftliche Interpretation von Arbeitskämpfen ist sinnvoll nur zu leisten, wenn dieses Regelsystem hinreichend berücksichtig

* Der vorliegende Beitrag ist Teil eines Forschungsprojekts über ‚Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst‘, dessen Durchführung 1979/80 von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziert wird.

sichtigt wird. In der Bundesrepublik treffen weder Verfassung noch Gesetze konkrete Aussagen über das Arbeitskampfrecht¹; ähnlich wie Regierungsorgane ist jedoch die *Arbeitsrechtsprechung* des Bundesarbeitsgerichts (BAG) und Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) um eine Einfriedung gewerkschaftlicher Kampffreiheit bemüht².

Nach herrschender Rechtslehre³ wird in der Bundesrepublik — ebenso wie in anderen entwickelten westlichen Industrienationen⁴ — einem Teil der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor, den Beamten nämlich, das wichtigste kollektive Druckmittel der Arbeitnehmer, das Streikrecht, nicht zugestanden; den Angestellten und Arbeitern des öffentlichen Dienstes wird es ebenso wie allen Arbeitnehmern der privaten Wirtschaft als Ausfluß der Koalitionsfreiheit (Art. 9 III GG) garantiert.

1.2 Problemstellung

Der vorliegende Beitrag stellt sich folgende Aufgaben. Bei der Durchsicht der vorliegenden empirischen und theoretischen Arbeiten zu Problemen der Arbeitsbeziehungen bzw. von Streiks ist zu konstatieren, daß besonders in der Bundesrepublik relativ wenig fundierte Kenntnisse über Streiks im allgemeinen und über Streiks im öffentlichen Dienst im besonderen vorhanden sind. Einige allgemeine Bemerkungen über Streiks und einige konkrete Überlegungen zu Streiks im öffentlichen Dienst sollen zur Erhellung der Situation beitragen und Hypothesen liefern, die empirischer Überprüfung zugänglich sind. Danach sollen die jüngeren Kampfmaßnahmen im Bereich des öffentlichen Dienstes in bezug auf relevante Kriterien wie Häufigkeit, Dauer, Taktik und Gründe analysiert und auf strukturelle Gemeinsamkeiten hin untersucht werden. Hierzu werden auch ausländische empirische Untersuchungen herangezogen, wobei jeweils konkret überprüft werden muß, ob Parallelen in hinreichendem Maße vorhanden sind. Schließlich wird auf die unter sozialwissenschaftlicher Perspektive interessante und relevante Unterscheidung in Streiks und streikähnliche Kampfmaßnahmen eingegangen, die sich unter juristischen und rein mathematisch-statistischen Dimensionen allein nicht adäquat erfassen läßt. Zum Schluß werden auf der Basis der bis dahin durchgeführten Untersuchungen einige Überlegungen zur Reform des Streikrechts im

¹ Vgl. zu verschiedenen juristischen Problemen von Arbeitskämpfen in bezug auf die Privatwirtschaft u. a.: Kittner (1974), Zeitler (1973), Raiser (1975), Wohlgemuth (1975) und (1977), Glietsch (1976), Nitsche (1976), Zachert / Metzke / Hamer (1978).

² Vgl. u. a. Rajewsky (1970); Joachim (1974), 28 ff.; Däubler (1974), 432 ff.

³ Vgl. u. a. von Münch (1970), Isensee (1970), zusammenfassend Vinio (1975), 28 - 44; Reuss (1977), 417 ff.

⁴ International vergleichend u. a. Däubler (1971), 31 - 36; Kaye (1973), 313; von Beyme (1977), 189 ff.

öffentlichen Dienst angestellt, da dieses als wichtiges Teilproblem einer anstehenden allgemeinen Dienstrechtsreform anzusehen ist.

Den Ausgangspunkt der Betrachtung bildet die These, daß eine einzelne sozialwissenschaftliche Disziplin Streikprobleme nicht umfassend und adäquat erklären kann; vielmehr müssen in einem interdisziplinären Ansatz die Beiträge verschiedener Disziplinen (besonders der Soziologie, Ökonomie, Rechtswissenschaft) herangezogen werden, um disziplinären Parochialismus⁵ zu vermeiden. Gegenstand der Analyse sollen weniger quantitative Aspekte von Streiks (z. B. Anzahl der Ausfalltage, der beteiligten Arbeitnehmer, der Streiks) als vielmehr qualitativ-strukturelle Probleme sein.

2. Aspekte eines Vergleichs von Streiks in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst

Staat und öffentliche Körperschaften sind häufig monopolistische Anbieter von Sachgütern und Dienstleistungen, die im Gegensatz zu weiten Bereichen des privaten Sektors durch unelastische Nachfrage, durch geringe Substitutionsmöglichkeiten, durch Monopolcharakter des Angebots sowie durch ihre große Bedeutung für die Bedürfnisbefriedigung der Konsumenten gekennzeichnet sind. Entsprechend unelastisch ist die Nachfrage nach dem Faktor Arbeit im öffentlichen Sektor.

In der Bundesrepublik sind — im Gegensatz zu anderen Ländern⁶ — bisher nur relativ wenige Arbeiten zur Arbeitskampffrage vorgelegt worden. Die weitaus meisten wissenschaftlichen Beiträge haben unter der hier relevanten Perspektive den gravierenden Nachteil, daß die angestellten Kalküle und Hypothesen wegen der soeben skizzierten Unterschiede ausschließlich für den privaten Sektor dualer ökonomischer Systeme gelten⁷. Die deutsche Streikforschung folgt damit der innerhalb der industrial and labor relations deutlich feststellbaren Tendenz, zunächst Probleme der Privatwirtschaft zu behandeln bzw. erst in einem fortgeschrittenen Entwicklungsstadium den öffentlichen Sektor in die Analyse einzubeziehen⁸. Einige für den weiteren Gedankengang relevante Klassifizierungen sind daher notwendig.

2.1 Staat und Arbeitskampf

Natürlich sind Streiks im öffentlichen Dienst nicht bereits deswegen in ihren Konsequenzen verschieden von solchen im privaten Sektor,

⁵ *Stern* (1978), 36 ff., ähnlich auch *Walker* (1977), 309 f.

⁶ Vgl. *Pettman* (1976).

⁷ Vgl. u. a. *IMSF* (1969), *Külp* (1969), *Noe* (1970), *Schneider* (1971), *Schumann et al.* (1971), *Wiedemann* (1971), *Blanke* (1972), *Hoß* (1974), Redaktionskollektiv (1974), *Hernekamp* (1975), *Dzielak* (1978).

⁸ Vgl. für die USA jüngst *Somers* (1977), 7 f.

nur weil sie im öffentlichen Sektor stattfinden. Das relevante Abgrenzungskriterium ist nicht — wie gelegentlich in der öffentlichen Diskussion behauptet wird — in der privaten vs. öffentlichen Eigentümerschaft, sondern in der Wichtigkeit der im Falle eines Streiks zeitweise nicht-verfügbaren Sachgüter und Dienstleistungen zu sehen. Für die Bundesrepublik kann — im Gegensatz zu anderen Volkswirtschaften — davon ausgegangen werden, daß die überwiegende Mehrzahl der für größere Konsumentengruppen essentiellen Sachgüter und Dienstleistungen im öffentlichen Sektor produziert wird.

Staatliche Interventionen in ökonomische Prozesse bzw. in die Beziehungen zwischen den Tarifpartnern nehmen quantitativ und qualitativ immer mehr zu, da der Staat — bzw. konkret Regierung und Parlament — in nahezu allen entwickelten Industrienationen für makroökonomische Ziele wie hohes Beschäftigungsniveau und relative Preisniveaustabilität verantwortlich geworden sind. Der Staat wird somit immer mehr zum dominierenden Akteur im System der Arbeitsbeziehungen⁹. In bezug auf Arbeitskämpfe wird der Staat — als Repräsentant des gesellschaftlichen Systems — im allgemeinen und in bezug auf den öffentlichen noch stärker als in bezug auf den privaten Sektor bemüht sein, Streiks zu verhindern bzw. mindestens in ihren Wirkungen einzuschränken und einzudämmen. Die im Tarifvertragsgesetz garantierte, als konstitutives Prinzip der Arbeitsbeziehungen anzusehende Tarifautonomie kann entscheidend tangiert werden, wenn ein breit gefächertes Interventionsinstrumentarium zur Verfügung steht. Diese staatlichen Bemühungen haben erklärtermaßen das Ziel, „volkswirtschaftliche Schäden“ zu minimieren und werden besonders mit dem Argument geführt, das „Gemeinwohl“ schützen zu müssen. Das Problem der Politisierung von Arbeitskämpfen ist im öffentlichen Dienst eher gegeben als in der Privatwirtschaft, da ökonomische und politische Konflikte sich nicht institutionell trennen lassen.

2.2 Streikkosten

Wenn Beschränkungen der gewerkschaftlichen Streikmöglichkeiten gefordert werden, geschieht dies meist mit dem Hinweis auf die hohen *Kosten von Streiks*. Dieses Argument gewinnt im öffentlichen Sektor an Bedeutung und Aktualität, während es für den privaten Sektor, auf den es ursprünglich gemünzt war, häufig unzutreffend ist: Bei bestimmten Produkten (besonders bei längerfristigen Konsumgütern, nicht hingegen bei sehr kurzfristigen) kann ein Abbau des Lagerbestandes den Produktionsausfall durchaus kompensieren, oder es besteht

⁹ Vgl. u. a. Roberts (1971), 59; Kahn-Freund (1972), 395; Dunlop / Harbison / Kerr / Myers (1975), 18; Hyman (1975), 121 ff.

die Möglichkeit, nach Abschluß des Streiks den Produktionsausfall durch Mehrproduktion aufzuholen. Im zuletzt genannten Fall wird nur der Produktionszeitpunkt, nicht hingegen das Produktionsausmaß verändert; für die Arbeitnehmer tritt ein momentaner, kein permanenter Einkommensverlust ein. Falls konkurrierende Unternehmen existieren, die nicht im selben Zeitraum bestreikt werden, kann auf deren Güter und/oder Dienstleistungen zurückgegriffen werden, so daß noch nicht einmal kurzfristig soziale Kosten entstehen. In Analogie zu dieser Argumentation kommt Cullen nach Durchsicht einer Reihe von empirischen Streikstudien zu dem Ergebnis, daß diese Arbeiten deutlich gezeigt haben, "that the economic effects of a work stoppage are often less drastic than the casual observer is likely to assume. There are many ways in which the output apparently lost during a strike can be offset or recaptured, and there are many ways in which consumers can adapt to temporary shortages¹⁰."

Es ist generell zu unterscheiden zwischen *privaten und sozialen Kosten von Streiks*, d. h. zwischen Kosten, die den Parteien entstehen (Einkommens- bzw. Profitminderung) und Kosten, welche die gesamte Volkswirtschaft treffen (verminderter output von Gütern und Dienstleistungen). Streiks im privaten Sektor verursachen relativ höhere private Kosten als Streiks im öffentlichen Sektor, welche relativ höhere soziale Kosten zur Folge haben. Die Erzielung derartiger negativer Effekte ist in bezug auf den öffentlichen Dienst notwendiger Bestandteil gewerkschaftlicher Strategie, in der Privatwirtschaft dagegen eher nicht-intendierte Nebenfolge. Streiks bei der Post etwa sind mit kaum kalkulierbaren, erheblichen sozialen Folgekosten verbunden. Besondere Schwierigkeiten für die Öffentlichkeit entstehen bei der Nicht-Erbringung lebensnotwendiger Dienstleistungen (u. a. Versorgung mit Gas, Wasser und Elektrizität) und bei Streiks im Verkehr- sowie Gesundheitswesen.

Die Wirkung von Streiks wird im öffentlichen Dienst häufig dadurch erhöht, daß ein erheblicher Teil der von großen Konsumentengruppen benötigten Dienstleistungen zum sofortigen Verbrauch bestimmt ist, d. h. nicht — wie besonders längerfristige Konsumgüter — gelagert werden kann. Aus diesem Grunde wäre eine Mehrproduktion dieser Dienstleistungen vor und/oder nach dem Streik häufig sinnlos bzw. gar nicht möglich. Weiterhin bestehen keine regionalen Ausweichmöglichkeiten und keine Importgelegenheit. Schließlich ist der Anteil der Dienstleistungen am Gesamtprodukt im öffentlichen Sektor größer als im privaten.

¹⁰ Cullen (1968), 45; sehr ähnlich auch U.S. Department of Labor Report (1970), 51.

Neben der — aus ökonomischen Kategorien abgeleiteten — Unterscheidung von Konsum- und Investitionsgütern läßt sich die — juristische — *Differenzierung von Hoheits- und Leistungsverwaltung* auf unser Problem anwenden, wobei sich folgendes Resultat ergibt: Häufig haben Streiks im Bereich der Leistungsverwaltung (z. B. bei Verkehrs- oder Versorgungsbetrieben) — besonders langfristig — wesentlich einschneidendere Konsequenzen als Streiks im Bereich der Hoheitsverwaltung (z. B. Finanzverwaltung).

2.3 Streik als ökonomisches und politisches Druckmittel

Das gewerkschaftliche Druckmittel des Streiks wird in der Privatwirtschaft gezielt gegen *einzelne* Adressaten (einzelne Arbeitgeber oder Arbeitgeberverbände, allgemein gegen den Tarifpartner) eingesetzt, während es im öffentlichen Sektor de facto gegen die Öffentlichkeit, d. h. gegen *alle* Nachfrager oder zumindest größere Konsumentengruppen, gerichtet wird mit dem Ziel, daß diese über den politischen Prozeß die Arbeitgeber/Politiker im Sinne der streikenden Gruppe beeinflussen. Die gewerkschaftliche Taktik, sogenannte Schwerpunktstreiks in ganz bestimmten Schlüsselbereichen der Kommunalwirtschaft (vgl. 3.2.) zu organisieren, ist insofern nicht nur wirtschaftlich, d. h. aus gewerkschaftlicher Perspektive ökonomisch effizienter als die Durchführung von Flächen- bzw. Vollstreiks, sondern auch wirkungsvoller.

Streiks im öffentlichen Dienst sind primär auf die *Erzielung von Drittwirkungen*¹¹ und Einflußnahme der Öffentlichkeit über politische Mechanismen gerichtet, da wegen fehlender unmittelbarer Gewinnaussichten der öffentlichen Arbeitgeber (non profit organisations) kaum eine Zufügung ökonomischen Schadens möglich ist, während Streiks in der Privatwirtschaft primär den Verhandlungspartner treffen, d. h. ökonomisch schwächen sollen.

Vom rein ökonomischen Standpunkt her könnten öffentliche Arbeitgeber, besonders der Bund (vgl. zur Differenzierung der Arbeitgeber in Bund, Länder und Gemeinden bes. 3.2), einem Streik sogar relativ gleichgültig gegenüberstehen, da die Einnahmen nicht ausschließlich — oder nicht einmal zum größeren Teil — aus dem Verkauf von Sachgütern und Dienstleistungen resultieren, mithin also bei einem Streik

¹¹ Gemeint sind mit dem Terminus Drittwirkungen nicht allgemeine Beschäftigungsaspekte von Arbeitskämpfen (vgl. hierzu Zinn (1974), 200 ff.), sondern die Auswirkungen auf die betroffene Öffentlichkeit bzw. mindestens auf größere Konsumentengruppen. Dieser wichtige Aspekt von Arbeitskämpfen im öffentlichen Dienst wird häufig verkannt: „Vor allem wegen des weitgehenden Ausfalls des öffentlichen Nahverkehrs brachte der Streik unvermeidlich auch für die werktätige Bevölkerung Erschwernisse mit sich.“ Steinhaus (1975), 150.

nicht wie im privaten Sektor relevante Einkommensverluste entstehen; die aus der Erhebung von Steuern resultierenden Einkünfte sind jedoch prinzipiell unabhängig von Streiks. Außerdem brauchen im Streikfall — wie im privaten Sektor — die Löhne nicht weitergezahlt zu werden. Freilich greift — wie eingangs behauptet und im folgenden belegt — eine rein ökonomische, d. h. disziplinäre Betrachtungsweise zu kurz.

Es bedarf stattdessen eines polit-ökonomischen Ansatzes. Innerhalb der neueren sozialwissenschaftlichen Theorien der Drohung¹² ist verschiedentlich betont worden, daß in analytischer Perspektive die Androhung einer Kampfmaßnahme strikt unterschieden werden muß von ihrer Durchführung. Im öffentlichen Sektor ist jedoch die Wirkungsweise einer Drohung prinzipiell verschieden von der in der Privatwirtschaft, da hier den Arbeitgebern nicht wirksam die Zufügung ökonomischen Schadens durch Streiks angedroht werden kann. Der Drohmechanismus bleibt trotzdem wirksam, wird jedoch anders vermittelt, indem der Regierung politischer Schaden angedroht wird¹³.

Oder, anders formuliert: Im öffentlichen Sektor, wo ökonomische Druckmittel weitgehend fehlen, übernehmen politische Elemente (besonders Stimmenmaximierungskalküle der Politiker) die zentrale Funktion von Druckmitteln, d. h. Drohungen wirken vor allem über das politische Subsystem auf die Politiker und beeinflussen deren Verhalten im Sinne der potentiellen Wählergruppen. Ökonomische Determinanten wie Entwicklung der Profite und Nachfrage nach dem Produktionsfaktor Arbeit bzw. Arbeitslosenquote sind insgesamt weniger relevant als in der Privatwirtschaft.

3. Streiks im öffentlichen Dienst: Kausalfaktoren, Häufigkeit, Taktik, Dauer

3.1 Bestimmungsgründe

Streiks im öffentlichen Sektor sind nicht erst seit kurzem zu konstatieren¹⁴. In verschiedenen westlichen Industrienationen sind jedoch seit Mitte der 60er Jahre die Konfliktquantitäten — zumindest

¹² Vgl. bes. *Külp* (1965) und (1969), *Schelling* (1970), *Keller* (1974), *Wolters* (1976).

¹³ Empirisch fundieren lassen sich die angestellten Überlegungen u. a. folgendermaßen: "City officials bearing direct responsibility for negotiating with civil service unions openly admitted in interviews that labor peace was their primary goal and that questions of economic or managerial costs became secondary considerations in the face of what they regarded, as a serious strike threat." (*Horton* [1973], 53 f.; ähnlich auch *Helfgott* [1974], 186).

¹⁴ Einen ausgezeichneten Überblick über Streiks im öffentlichen Dienst in Deutschland zwischen 1920 und 1970 vermittelt *McPherson* (1971), 171 - 191. Vgl. für die USA u. a. *Ziskind* (1940), *Stieber* (1967), 80.

vorübergehend — signifikant gestiegen¹⁵. Auch die Bundesrepublik ist von dieser Entwicklung nicht unberührt geblieben, obgleich die Zahl der Streiks und streikähnlichen Kampfmaßnahmen im internationalen Vergleich absolut und relativ niedrig blieb und deutlich unter der des privaten Sektors liegt.

Diese wachsende Anzahl von Kampfmaßnahmen im öffentlichen Dienst ist zweifellos zu sehen in Verbindung mit dem seit Mitte der 60er Jahre in verschiedenen westlichen Industrienationen zunehmendem Streikaufkommen in der Privatwirtschaft¹⁶; die Prognose vom „withering away of the strike“¹⁷ erwies sich für entwickelte Industriegesellschaften als überaus problematisch¹⁸. Bemerkenswert ist die Tatsache, daß es in der Bundesrepublik kaum Streiks im öffentlichen Dienst gegeben hat, obwohl die Mehrzahl der Beschäftigten über ein legales Streikrecht verfügt, während in anderen vergleichbaren Ländern bei wesentlich strikteren Streikverböten de facto mehr Streiks registriert wurden^{18a}. Im Gegensatz zu diesen Ländern besteht in der Bundesrepublik kein Zusammenhang mit einer zunehmenden Vergewerkschaftung der öffentlichen Bediensteten.

Weitere Gründe liegen in folgenden Sachverhalten:

3.1.1 In der industrial relations-Literatur ist verschiedentlich die These vertreten worden, daß eine positive Korrelation zwischen (hohem) Grad von Zentralisierung und (geringem) Ausmaß industrieller Konflikte bestehe¹⁹. Clark^{19a} hat die Vermutung geäußert, daß in den USA das dezentralisierte Verhandlungssystem zu der ungewöhnlich hohen Zahl von Streiks im öffentlichen Sektor beigetragen habe, zumal es Rivalität zwischen konkurrierenden Gewerkschaften hervor-

¹⁵ Vgl. für die USA u. a. *Moskow / Loewenberg / Koziara* (1970), 177 ff., sowie *Anderson / Kaye* (1973), 14 ff., *Burton / Krider* (1975), 135 ff. Vgl. für Großbritannien bes. *Hepple / Higgins* (1971), 168.

¹⁶ Vgl. *Barkin* (1975).

¹⁷ *Ross / Hartmann* (1960), 4 f.; *Ross* (1969), 175 ff.; ähnlich auch *Kerr / Siegel* (1969).

¹⁸ Vgl. u. a. *Fisher* (1973), 133 ff.; *Hibbs* (1976), 1036 f., 1056 und (1978), 153 bis 175; *Hyman* (1975), 189 f. und (1977), 82 f.

^{18a} Bei einer international vergleichenden Analyse über das Streikrecht im öffentlichen Dienst in verschiedenen nationalen Rechtsordnungen kommt Däubler zu folgender Kategorisierung:

— Länder mit Streikverbot im öffentlichen Dienst:

Schweiz, Niederlande, USA, Japan;

— Länder mit unklarer Rechtslage:

Belgien, Luxemburg, Österreich, Dänemark;

— „streikfreundliche“ Rechtsordnungen:

Frankreich, Italien, England, Schweden, Norwegen.

(Vgl. *Däubler* [1971], 31 - 61. International vergleichend auch: *Leistner* [1975], von *Beyme* [1977], 189 ff.)

¹⁹ Vgl. u. a. *Davey* (1972) 41; *Weber* (1963), 107; *Hibbs* (1976), 1048 f.;

^{19a} *Clark* (1975), 202.

bringe. Demnach hätten die meisten europäischen Länder und besonders die Bundesrepublik mit ihrem gerade im öffentlichen Dienst hochgradig zentralisierten Tarifverhandlungssystem mit relativ wenigen Streiks zu rechnen. Ein derartiges Konstrukt tendiert dazu, gleiche oder zumindest ähnliche Lohnzuwächse für verwandte Beschäftigtengruppen zu erzielen; die Bemühungen einzelner Gruppen, ihre relative Position im Einkommensgefüge — notfalls durch Streiks — zu verbessern, sind dann wesentlich weniger erfolgversprechend als bei dezentralisierten Verhandlungssystemen (vgl. 3.3).

3.1.2 Ein weiterer Bestimmungsgrund liegt in der Tatsache, daß sich die quantitativ bedeutende Gruppe der Beamten bisher weitgehend an das bestehende Streikverbot gehalten hat, was u. a. dadurch ermöglicht wurde, daß die Beamtenverbände gruppenspezifische Ziele recht effektiv mit Hilfe politischer Mittel verfolgen und durchsetzen können (vgl. 4.3). Es hat zwar besonders in den 70er Jahren die in 4.3 erwähnten streikähnlichen Kampfmaßnahmen (vor allem „Dienst nach Vorschrift“) verschiedener Gruppen gegeben, die allerdings nicht in der Arbeitskampfstatistik ausgewiesen wurden und vom Volumen her nicht besonders gravierend waren. Interessanterweise wurden sie vor allem dann geführt, wenn sich eine materielle Schlechterstellung des Besoldungs- gegenüber dem Tarifbereich andeutete.

Verschiedentlich ist die These vertreten worden, daß Konkurrenz durch andere Gewerkschaften zu militanterem Verhalten führe; potentiellen Mitgliedern solle demonstriert werden, daß man eine effektivere Interessendurchsetzung garantieren könne²⁰.

Im Juni 1976 beschloß der 8. ordentliche Gewerkschaftstag der ÖTV, künftig keine gemeinsamen Tarifverhandlungen mit der DAG mehr zu führen, was seit langem der Fall gewesen war. Die DAG bildete daraufhin mit dem Marburger Bund und der „Gemeinschaft der Gewerkschaften und Verbände des Öffentlichen Dienstes“ (GGVÖD) eine neue Tarifgemeinschaft für Angestellte. Gemäß der o. g. Hypothesen müßte diese Entwicklung zu einem höheren Streikvolumen führen. Zumindest die Verhandlungsstruktur ist durch die notwendig gewordenen sogenannten Dreiecksverhandlungen zwischen öffentlichen Arbeitgebern und ÖTV einerseits, sowie der neuen Tarifgemeinschaft andererseits erheblich verkompliziert worden. Die ersten Verhandlungsrunden zeigten bereits erhebliche Meinungsverschiedenheiten auf Gewerkschaftsseite.

²⁰ Vgl. u. a. *Hellriegel / French / Peterson* (1970), 385 f.; *Reynolds* (1974), 419; *Liebermann* (1969), 51; *Spero / Cappazzola* (1973), 31 ff.; *Livingston* (1972), 74; *von Beyme* (1977), 165.

3.2 Die Verteilung von Streiks

Es läßt sich nachweisen, daß trotz aller institutionellen, historischen und juristischen Unterschiede die Verteilung von Streiks in der Bundesrepublik derjenigen in vergleichbaren Ländern (z. B. den USA²¹) ähnlich ist, d. h. daß *Streiks vor allem auf lokaler Ebene geführt werden*. Die Gründe sind folgende:

3.2.1 Die *Dienstverhältnisstruktur* ist in zeitlicher Perspektive bei relativer Konstanz des Beamtenanteils durch Verminderung des Arbeiter- und Erhöhung des Angestelltenanteils charakterisiert²². Bei den Kommunen sind relativ mehr Arbeiter beschäftigt, während Beamte und Richter kaum vertreten sind; für die Bundesländer gilt das Gegenteil. Die Erfahrung zeigt, daß die Streikbereitschaft der Arbeiter größer ist als die der übrigen Gruppen²³.

3.2.2 Damit korrespondiert ein mögliches Ausscheren der kommunalen Arbeitgeber aus der Koalition von Bund, Ländern (Tarifgemeinschaft der Deutschen Länder — TdL) und Gemeinden (Vereinigung der Kommunalen Arbeitgeberverbände — Vka). Da die Vertreter der kommunalen Arbeitgeber als erste mit Streiks zu rechnen haben bzw. für sie gewerkschaftliche Streikdrohungen am glaubwürdigsten sind, existiert eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, daß diese als erste einen drohenden Streik durch ein höheres Angebot abzuwenden versuchen.

Den deutlichsten, keinesfalls aber einzigen empirischen Beleg für diesen Zusammenhang bot die Situation im Herbst 1969. Mitglieder der Vka sind — ebenso wie die der TdL — nicht zum Abschluß eigener Tarifverträge oder sonstiger arbeitsrechtlicher Vereinbarungen berechtigt. Verschiedene andere, nicht der Vka angehörende kommunale Arbeitgeber erfüllten jedoch vorab weitgehend die Forderungen der

²¹ "The great majority of the strikes took place at the municipal level. Occasionally did stoppages occur in state government and very rarely in federal employment." (Bok / Dunlop [1970], 332; ähnlich auch Stieber [1967], 80; Loewenberg [1972], 192 und Reynolds [1974], 690 f.; Beal / Wickersham / Kienast [1972], 478).

²² Der Anteil der Gruppe der Beamten und Richter „an der Gesamtbeschäftigtenzahl im öffentlichen Dienst beträgt rund 45 %. Damit hat ihre Bedeutung gegenüber 1960 sogar noch leicht zugenommen. Bei den Angestellten und Arbeitern haben sich die Gewichte dagegen verlagert. Machten die Angestellten 1960 noch fast ein Viertel und die Arbeiter fast ein Drittel aller Angehörigen des öffentlichen Dienstes aus, so war es 1973 fast genau umgekehrt.“ (Tofaute [1975], 74; Schäfer / Skiba / Tofaute [1975], 27).

²³ Zur Zeit des Arbeitskampfes im Februar 1974 waren beschäftigt:
 — beim Bund 170 000 Angestellte und 131 000 Arbeiter,
 — bei den Ländern 467 000 Angestellte und 174 000 Arbeiter,
 — bei den Gemeinden 450 000 Angestellte und 314 000 Arbeiter,
 — bei Bundesbahn und Bundespost 72 000 Angestellte und 330 000 Arbeiter.

streikenden Arbeiter und leiteten damit eine Tarifbewegung des gesamten öffentlichen Dienstes ein. Diese unter dem Druck drohender Arbeitsniederlegungen zustande gekommenen isolierten Abschlüsse üben einen nicht unerheblichen psychologischen Einfluß aus und präjudizieren zwar nicht *de iure*, wohl aber *de facto* die übrigen Tarifverhandlungen und darüber hinaus die Gestaltung der Beamtenbesoldung. Vor allem der Erwartungshorizont der Gewerkschaftsmitglieder orientiert sich an der Höhe dieser vorgezogenen Abschlüsse.

In historischer Perspektive war 1969 freilich kein Ausnahmefall. Bei weiteren Gelegenheiten (1955, 1962, 1964, 1966, 1970, Herbst 1973, 1974, 1977) war das gleiche Verhaltensmuster zu konstatieren²⁴. Die gewerkschaftliche Verhandlungstaktik wird auf diese Zersplitterung der Gegenseite angelegt, indem etwa Streikdrohungen nicht pauschal gegen die Arbeitgeberkoalition, sondern gezielt gegen die kommunalen Arbeitgeber gerichtet werden. Die Länder und besonders der Bund, die um die Rettung einheitlicher Regelungen bemüht sind, werden dann ebenfalls zu Konzessionen gegenüber gewerkschaftlichen Forderungen veranlaßt, wobei vor allem der Bund immer wieder versucht, die Arbeitgeberkoalition aufrechtzuerhalten²⁵.

3.2.3 Weiterhin ist davon auszugehen, daß Streikdrohung bzw. Streiks auf kommunaler Ebene die öffentlichen Arbeitgeber am ehesten konzessionsbereit stimmen, da die Nicht-Erbringung bestimmter kommunaler Dienstleistungen wie Müllabfuhr, Energieversorgung oder der Ausfall eines Massenverkehrssystems einen sofortigen und unmittelbaren Einfluß auf größere Konsumentengruppen ausüben, d. h. daß die Einbeziehung der Öffentlichkeit in Form eines multilateralen bargaining wegen der unmittelbaren Betroffenheit eher gelingt. Eine derartige direkte und unmittelbare Betroffenheit größerer Konsumentengruppen existiert kaum bei Nichterbringung der von Ländern und Bund bereitgestellten Sachgüter und Dienstleistungen.

Auch sind die *personellen Verquickungen von politischen Mandaten und gewerkschaftlichen Funktionen* hier am intensivsten, d. h. Träger von Arbeitgeberfunktionen haben gleichzeitig Führungspositionen innerhalb der Gewerkschaft inne; die unter den arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen von Tarifautonomie geforderte Gegnerfreiheit ist

²⁴ Vgl. McPherson (1971), 79.

²⁵ So etwa im Beschluß der Bundesregierung zur Tarifsituation im öffentlichen Dienst: „Im Interesse einheitlicher Regelungen für den gesamten öffentlichen Dienst bittet die Bundesregierung die Länder und die Gemeinden, die bevorstehenden Tarifverhandlungen gemeinsam mit dem Bund vorzubereiten und zu führen.“ Bulletin des Presse- und Informationsamtes des Bundesregierung vom 24. 9. 1969.

damit nicht immer gegeben. In diesem Zusammenhang kann eine entscheidende Determinante für die Tatsache liegen, daß bestimmte Großkommunen dazu neigen, aus der geschlossenen Arbeitgeberfront auszubrechen.

Die Kommunen scheinen bei Arbeitskonflikten primär an einer reibungslosen Erbringung des outputs interessiert zu sein, d. h. sie versuchen, die kontinuierliche Bereitstellung von Sachgütern und Dienstleistungen zu garantieren, indem sie die Forderungen der produzierenden Gruppen weitgehend erfüllen, um einen Streik zu verhindern bzw. schnell zu beenden. Demgegenüber ist der Bund eher an finanziellen Kalkülen (Steuerlastquote) orientiert. Er verfügt über die (institutionell limitierte) Möglichkeit einer Steuererhöhung, was bei den Kommunen kaum als realistische Handlungsalternative anzusehen ist. Allerdings drohen bei dieser Strategie politische Kosten.

3.2.4 In *Kalkülen der gewerkschaftlichen Streiktaktik* liegt eine weitere Determinante. Gewerkschaften müssen auch bei Streiks im öffentlichen Dienst Streikgelder zahlen, die als gravierender Bestandteil der gewerkschaftlichen Kosten in das Funktionärskalkül eingehen. Ein regional eng begrenzter Konflikt verursacht jedoch erheblich geringere Kosten als ein sogenannter Flächenstreik, so daß von der Gewerkschaftsorganisation her eine deutliche Präferenz für einen Streik auf kommunaler Ebene besteht. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist hier besonders hoch, d. h. beträgt z. B. bei den Elektrizitätswerken und in den Verkehrsbetrieben über 90 %. Da ein hoher Organisationsgrad als Voraussetzung zur Durchführung von Schwerpunkstreiks anzusehen ist, empfiehlt sich ein Streik auf dieser Ebene.

3.2.5 Für den Bereich der ÖTV, der größten und wichtigsten Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes, hat Kalbitz durch Analyse der empirischen Daten die behaupteten Zusammenhänge bestätigt: „In Konsequenz der Trennung in zwei verschiedene Gruppen von Konfliktpartnern sind auch die Streikziffern für die ÖTV zweigeteilt. Zweigeteilt deshalb, weil die Streikziffern für Kommunen und Privatunternehmen einerseits und für Bund und Länder andererseits sich als zwei scharf abgrenzbare und hochdifferenzierende Zahlengruppen gegenüberstehen²⁶.“ In Analogie hierzu konnte für den Zeitraum von 1948 bis 1968 nur ein Warnstreik im Bereich der ÖTV festgestellt werden, der am 19. März 1958 — von den Kommunalarbeitern geführt — als einziger Flächenstreik auf die gesamte BRD ausgedehnt wurde²⁷.

²⁶ Kalbitz (1972), 109.

²⁷ Ebd., 176 ff.

3.3 Streiktaktik der Gewerkschaften und Streikdauer

Besonders Olson in seiner Theorie der Interessenverbände²⁸ sowie Buchanan in seiner Theorie der öffentlichen Güter²⁹ haben auf eine Unterscheidung hingewiesen, die in unserem Zusammenhang relevant ist, auf die *Differenzierung in kleine und große Gruppen* nämlich: In kleinen Gruppen geht das Individuum davon aus, daß sein eigenes Verhalten das der übrigen Gruppenmitglieder beeinflusst, was in großen Gruppen nicht der Fall ist. — Unter *Störpotential* einer Gruppe soll deren Fähigkeit verstanden werden, durch Zurückhaltung ihrer funktional notwendigen Leistung (Streik) bzw. durch Androhung dieser Zurückhaltung (Streikdrohung) Druck auf die Regierungspolitiker auszuüben, da für diese Stimmenverluste zu befürchten sind, weil die von der Nicht-Erbringung der Gruppenleistung betroffenen Konsumenten/Wähler dieses der Regierung zurechnen und ihre Wahlentscheidung revidieren.

Die gewerkschaftliche Streiktaktik folgt einem interessanten Muster, das sich nahezu idealtypisch am Streik im Februar 1974 aufzeigen läßt. Wenn die Gewerkschaft ihre Forderungen mit Hilfe von Kampfmaßnahmen durchsetzt, streikt eine kleine Beschäftigtengruppe mit hohem Störpotential³⁰ meist auf lokaler Ebene, da die erwähnten Zweige der Kommunalwirtschaft besonders in den Großstädten extrem störanfällig sind (vgl. 3.2.3). Solche Gruppen existieren prinzipiell unabhängig vom kollektiven Status der Gruppenmitglieder; die Realisierung eines hohen Störpotentials wird vor allem von kleinen, nicht beamteten Gruppen angedroht, da für Beamte keine Kollektivverhandlungen geführt werden. Die Streikbereitschaft dieser kleinen Gruppen in Schlüsselpositionen ist überdurchschnittlich hoch, da diese ihre Einflußmöglichkeiten kennen. Weil den Arbeitgebern diese Zusammenhänge ebenfalls bewußt sind, genügt zumeist die Androhung von Kampfmaßnahmen, um Konzessionen zu erreichen.

Die von kleinen Gruppen in Schlüsselpositionen erzielten Einkommensverbesserungen kommen bei zentralisierten Verhandlungssystemen wie dem der Bundesrepublik automatisch und direkt auch allen anderen Gruppen zugute, d. h. einzelne Gruppen können zwar ihre spezifischen Interessen nicht vollständig durchsetzen, dafür aber eine Bewegung des gesamten Tarifbereichs auslösen. Weiterhin hat dieser

²⁸ Olson (1968).

²⁹ Buchanan (1968).

³⁰ Neben der strategischen Alternative, streikende Gruppen bestimmen, d. h. Gruppen mit hohem Störpotential auswählen zu können, verfügt die Gewerkschaft noch über die Möglichkeit, Streiks auch bereichsspezifisch (vgl. 4.4.) und zeitlich steuern zu können, wodurch den Arbeitgebern die Kalkulation von Gegenmaßnahmen erschwert wird.

Tarifabschluß unmittelbar und direkt Einfluß auf den Besoldungsbereich, wobei letzterer dem ersteren seit Jahren quasi-automatisch folgt, da die Politiker wegen des von ihnen angestellten Stimmenmaximierungskalküls keine wesentliche Verschlechterung der materiellen Position zulassen können³¹.

Bei einer Streikdiskussion unter besonderer Berücksichtigung der Privatwirtschaft kann in der Regel davon ausgegangen werden, daß die Gewerkschaft *relative* Vorteile erzielt, wenn ein Streik möglichst schnell abgeschlossen wird (u. a. werden die zu leistenden Unterstützungszahlungen das Budget der Gewerkschaft nicht allzu stark belasten). In diesem Mechanismus liegt die Ursache für die Arbeitgebertaktik, einen Schwerpunktstreik mit einer Flächenaussperrung zu beantworten. Bei einem längeren Streik im privaten Sektor summieren sich die *relativen* Vorteile der Arbeitgeber³².

Diese Kalküle treffen im öffentlichen Sektor nicht zu, da hier die Arbeitgeber/Politiker wegen des Stimmenmaximierungskalküls ebenso wie die Gewerkschaft an einem schnellen Streikende interessiert sein müssen³³. Dieser Stimmenmaximierungsmechanismus wirkt wesentlich direkter und unmittelbarer als in der Privatwirtschaft, da öffentliche Arbeitgeber zugleich Politiker sind und dadurch über andere Interventionsstrategien verfügen als im privaten Sektor.

Aus den genannten Gründen sind Streiks im öffentlichen Sektor in der Bundesrepublik — ebenso wie in anderen westlichen Industrienationen³⁴ — durchschnittlich kürzer als in der Privatwirtschaft. Der umfassendste Streik im Februar 1974 dauerte lediglich drei Tage.

3.4 Handlungsalternativen der Arbeitgeber

Streiks richten sich — im Gegensatz zur Privatwirtschaft — wegen der Erzielung von Drittwirkungen primär gegen die Öffentlichkeit und nur mittelbar gegen die Arbeitgeber (vgl. 2.3). Die Möglichkeit der Verursachung politischer Kosten durch Streiks und streikähnliche Kampfmaßnahmen wirft die Frage nach den Handlungsalternativen

³¹ Vgl. Keller (1979).

³² "As a strike lengthens, it commonly bears more heavily on the union and the employees than on management. Strike relief is no substitute for a job. Even regular strike benefits which usually exhaust the union treasury quite rapidly ... are no substitute for a job." (Wellington / Winter [1969], 1125; Wellington / Winter [1971], 27.)

³³ Vgl. zur empirischen Fundierung des Kalküls Helfgott (1974), 186; ähnlich auch Shaw / Clark (1975), 12.

³⁴ Für die USA z.B.: "Government employee strikes tend to be shorter than those in private industry, averaging only 5.5 days of idleness per worker in 1958 - 70 compared with 16.8 among all workers" (Stieber [1973], 161; ähnlich auch Kreps / Somers / Perlman [1974], 199).

der Politiker/Arbeitgeber auf. Besonders in der öffentlichen Diskussion wird immer wieder behauptet, zwischen den Tarifpartnern des öffentlichen Dienstes bestehe keine Parität. Die Arbeitgeberseite ist — besonders wegen der geringen Primärerfahrung — extrem streikempfindlich, d. h. in aller Regel schnell konzessionsbereit, was besonders für kommunale Arbeitgeber gilt (vgl. 3.2).

Die bisher in der Bundesrepublik registrierten Aussperrungen³⁵ haben alle in Bereichen der Privatwirtschaft stattgefunden (vor allem 1963 und 1971 in der Metallindustrie Nordwürttemberg/Nordbaden und 1976 und 1978 in der Druckindustrie auf Bundesebene). Auch für den öffentlichen Dienst besteht in juristischer Perspektive kein allgemeines Aussperrungsverbot; de facto verfügen hier die Arbeitgeber nicht über die Möglichkeit der Aussperrung, da diese entweder fatale oder keine Konsequenzen haben würde und weil eine Verpflichtung zur Erfüllung der Staatsfunktionen allgemein anerkannt wird. Ein faktisches Aussperrungsverbot stärkt cet.par. die Verhandlungsmacht (bargaining power) der Gewerkschaft und erhöht die Streikbereitschaft.

Weiterhin existiert kein allgemeines oder betriebsbezogenes Arbeitsplatzrisiko: Entlassungen oder Kurzarbeit sind wegen der Anstellung auf Lebenszeit bei Beamten bzw. der Unkündbarkeit nach 15 Dienstjahren bei Angestellten und Arbeitern kaum möglich und wegen der Notwendigkeit der kontinuierlichen Erstellung von Sachgütern und Dienstleistungen wenig sinnvoll. In ökonomischer Terminologie: Eine Verteuerung der Arbeitsplätze gefährdet diese nicht, sondern hat allenfalls Konsequenzen in bezug auf Neueinstellungen. Schließlich erfolgt die Preisbildung nicht auf Faktormärkten, und durch die Monopolstellung (vgl. 2) wird besonders starker Druck auf die Regierung ermöglicht.

Das einzige strategische Mittel ist die *Mobilisierung der öffentlichen Meinung* — operationalisiert als veröffentlichte Meinung — gegen die Gewerkschaften in Form eines multilateralen bargaining. Zumindest bisher findet jedoch keine hierzu dringend notwendig koordinierte und systematisch betriebene Öffentlichkeitsarbeit statt, wodurch ein Unterschied zu privaten Arbeitgebern gegeben ist³⁶. Wie vergleichbare ausländische Erfahrungen demonstrieren, wäre dies sehr wohl möglich. Die Situation in Großbritannien und USA zeigt, daß mit zunehmender Streikerfahrung die Konzessionsbereitschaft der öffentlichen Arbeit-

³⁵ Vgl. zur Problematik vor allem Kittner (1974), Raiser (1975), Zachert / Metzke / Hamer (1978).

³⁶ Zaghafter, vor allem von der Bundesregierung getragene Ansätze hierzu gab es vor allem vor dem Streik im Februar 1974. Zum einen wurde die Großzügigkeit des Angebots betont, zum anderen wurde auf die gesamtwirtschaftlichen Gefahren überhöhter Lohnforderungen hingewiesen.

geber abnimmt. Zum einen läßt sich die Öffentlichkeit dann eher im Prozeß des multilateralen bargaining mobilisieren; zum anderen werden die Konsequenzen tendenziell weniger gravierend, da die betroffenen Konsumenten Alternativen entwickeln. Auch werden die Toleranzschwellen gegen die Qualitätsverluste öffentlicher Güter und Dienstleistungen durch häufige Streiks niedriger.

4. Streik und streikähnliche Kampfmaßnahmen

4.1 Allgemeine Bemerkungen

Seit Jahren streiken in verschiedenen Ländern³⁷ einzelne, funktional wichtige Gruppen, denen aus diesem Grund das Streikrecht offiziell nicht zugestanden wird, trotzdem oder greifen de facto zu surrogaten kollektiven Maßnahmen. Streikähnliche Kampfmaßnahmen (besonders sick out, go slow, speed up, mass resignation, Dienst nach Vorschrift) sind in bezug auf die Realisierung der Gruppenziele kaum weniger effizient als offizielle Streiks, unter der juristischen Perspektive eines de facto existierenden Streikverbots jedoch weniger problematisch für die Beteiligten und deren Organisationen. Folglich wird die Handlungsalternative streikähnliche Kampfmaßnahmen häufiger realisiert.

Die zunehmende Abhängigkeit arbeitsteilig-kooperativ organisierter Volkswirtschaften von der Erbringung funktional notwendiger Leistungen durch Spezialistengruppen steigert nicht nur die wechselseitigen Abhängigkeiten, sondern auch die Chancen einzelner Gruppen, ihre gruppennegoistischen Ziele gegen allgemeine oder spezielle Verbraucherinteressen durchzusetzen. Je kleiner und geschlossener diese Gruppen sind und je militanter sie bei extremer Notwendigkeit und Spezialisierung ihrer Tätigkeiten agieren, desto eher setzen sie ihre gruppenspezifischen Ziele durch.

Die Regierung muß sich aus Gründen der Effektivität und Produktivität des öffentlichen Sektors die Loyalität der öffentlichen Bediensteten prinzipiell erhalten, die als wesentliche Leistungsträger öffentlicher Verwaltung der Regierung bereits durch strikt legales Verhalten (politischen) Schaden zufügen können, indem sie die Outputfunktion beeinträchtigen, was zur Verärgerung bei den Konsumenten/Wählern führen kann. Den Sanktionsmöglichkeiten der öffentlichen Arbeitgeber sind, wie die Erfahrung zeigt, relativ enge Grenzen gesetzt. Das staat-

³⁷ Wie z. B. Lehrer, Postarbeiter und Eisenbahner in den USA, Fluglotsen in der BRD, Krankenhausarbeiter und Bergleute in England, U-Bahn-Bedienstete in Frankreich, Zollbeamte in Italien, die höheren Beamten in Staatsbehörden, bei Bahn, im Bau-, Handels-, Luftfahrtsamt, der Zoll- u. Finanzbehörde in Schweden.

liche Verwaltungs- und Rechtssystem ist kaum in der Lage, sich den veränderten Konditionen, d. h. dem rapiden sozialen Wandel innerhalb des Systems der (stark verrechtlichten) Arbeitsbeziehungen, anzupassen. Die Normverletzung wird nicht effektiv sanktioniert. Die öffentlichen Körperschaften haben kaum beamten-, haftungs- oder strafrechtliche Maßnahmen gegen de facto streikende Beamte eingeleitet, obwohl dies juristisch durchaus möglich gewesen wäre³⁸. Im Tarifbereich wurde zumeist sogar die ausgefallene Arbeitszeit nachgezahlt.

4.2 Zu einer Streiktheorie

Für die Gewerkschaft als Organisation haben Streiks und streikähnliche Kampfmaßnahmen zwei Aspekte, die sich mit Hilfe einer *Streiktheorie* erklären lassen, die nicht wie ältere Ansätze nur von einem Zwei-, sondern von einem Drei-Gruppenmodell ausgeht, d. h. eine Unterscheidung zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaftsfunktionären und Gewerkschaftsmitgliedern trifft. Streiks sind nicht mehr Resultat von Informationsdefiziten und Fehleinschätzungen³⁹, sondern Ergebnis von rational kalkulierendem Verhalten. Es kommt zum Streik, wenn die Erwartungen der Gewerkschaftsmitglieder größer sind als das Arbeitgeberangebot, und die Gewerkschaftsführer den Streik als Mittel zur Reduzierung dieser Erwartungen einsetzen⁴⁰.

In Erweiterung dieser Streiktheorie ist festzuhalten, daß Gewerkschaftsfunktionäre auch streikähnliche Kampfmaßnahmen in den Verhandlungen argumentativ verwerten können, um auf die prinzipielle Ernsthaftigkeit und Glaubwürdigkeit ihrer Streikdrohung hinzuweisen (Ritual des begrenzten Warnstreiks). Gleichzeitig zeigen derartige Aktionen eine hohe aktuelle Konfliktbereitschaft der organisierten Arbeitnehmer an⁴¹. Andererseits besteht für die Gewerkschaftsführung

³⁸ Vgl. zum juristischen Aspekt des Problems zusammenfassend bes. Viniol (1975), 45 ff.

³⁹ Hicks (1932), 147.

⁴⁰ Empirische Tests zeigen inverse Beziehungen zwischen Streiks und Arbeitslosenquote sowie vorhergehenden Reallohnsteigerungen (für die USA bei Ashenfelter / Johnson [1969], 35 ff.; vgl. für Großbritannien bei Pencavel [1970] sowie für Kanada bei Smith [1973]).

⁴¹ Auch Urabstimmungen dienen im übrigen neben der innerverbandlichen Willensbildung vor allem dazu, der Gegenseite und der Öffentlichkeit die Geschlossenheit der Organisation, ihre Solidarität und Kampfbereitschaft zu demonstrieren. Laut Streikreglement der Mehrzahl der Einzelgewerkschaften müssen 75 Prozent der stimmberechtigten Gewerkschaftsmitglieder für einen Streik votieren (Bindung der Funktionärs- an die Mitgliederinteressen).

Bei der Urabstimmung Anfang Februar 1974 sprachen sich die gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer folgendermaßen für Kampfmaßnahmen aus (Tabelle auf S. 632):

die Gefahr, daß sie durch streikähnliche Kampfmaßnahmen den Kontakt zur Basis der Organisation verliert; insofern deuten spontane Streiks häufig auch auf mangelnde Kommunikation zwischen Verbandsführung und Mitgliedschaft und auf ein Defizit an innerverbandlicher Demokratie hin⁴².

Dieser Zusammenhang veranlaßt die Funktionäre in aller Regel, die Forderungen der betreffenden Gruppen zur offiziellen Gewerkschaftsforderung zu erheben und die Einkommenserwartung der Mitglieder in Verhandlungen zu realisieren, oder, falls dies nicht möglich ist, im Verlauf von Streiks auf ein realisierbares Ausmaß zu reduzieren. Wenn sich die Gewerkschaftsführung einer Form staatlicher Lohnpolitik — etwa der Setzung von Lohnleitlinien durch die Konzertierte Aktion — verpflichtet fühlt, verstärken sich diese innerverbandlichen Probleme. Langjährige empirische Analysen zeigen, daß seit der Regierungsbeteiligung der SPD die Einkommenserwartungen stark gestiegen sind und sich unabhängig von der jeweiligen konjunkturellen Situation auf einem hohen Niveau halten⁴³.

Strukturelle Determinanten wie ökonomische Faktoren werden subjektiv wahrgenommen. Die von den betreffenden Gruppen vorgenommene *Interpretation der Situation* orientiert sich an Gleichheits- bzw. Gerechtigkeitsvorstellungen, d. h. vor allem an der Forderung nach Gleichbehandlung mit den Arbeitnehmern in der Privatwirtschaft. Wie empirisch nachgewiesen werden konnte, unterliegen Arbeitnehmer bzw. Gewerkschaften keiner Geldillusion; Preis- und Geldlohnveränderungen werden registriert und Reallohnveränderungen finden bei der Verhandlungsführung Berücksichtigung⁴⁴.

Gewerkschaft	Wahlbeteiligung in %	für Streik
ÖTV	90	91,16
DAG	92,4	83,4
DPG	93,7	85,2
GdED	93,6	89,8
GdP	83	90,9

Quelle: SZ 11. 2. 1974; NZZ 11. 2. 1974, 13. 2. 1974.

⁴² Die in Beiträgen zur Verbandstheorie immer wieder betonten Divergenzen von Mitglieder-, Verbands- und Funktionsinteressen lassen sich hier exemplarisch aufzeigen. Besonders bei hochgradig zentralisierten Tarifverhandlungssystemen wie im öffentlichen Dienst können hier Schwierigkeiten auftreten. Vgl. für viele: Willey (1971), Lipset (1972), Bergmann (1973), Müller-Jentsch (1973), Banks (1974), 85 ff., Hyman (1975), 64 ff., Edelstein / Warner (1976), 28 ff.

⁴³ Vgl. Schacht / Unterseher (1974), 150.

⁴⁴ Vgl. Hibbs (1976), 1050 f.

4.3 Arbeitskonflikte im Besoldungsbereich

Der Dualismus von privatrechtlichem Arbeitnehmerstatus der Angestellten und Arbeiter und öffentlich-rechtlichem Dienstverhältnis der Beamten macht unterschiedliche Konfliktaustragungsmechanismen notwendig. Der Konflikt im Besoldungsbereich wird nicht wie in der Privatwirtschaft und im Tarifbereich des öffentlichen Dienstes von tarifpolitischen Machtpositionen her ausgetragen, d. h. unter Einsatz von Streik und Streikdrohung bei der institutionellen Voraussetzung von Tarifautonomie, sondern eher mit politischen Mitteln wie lobbying durch Interessenorganisationen auf parlamentarischer Ebene, Stimmenmaximierungskalkülen der Politiker bzw. Androhung von Stimmenentzug bei der nächsten Wahl sowie Einfluß von und durch öffentliche Meinung⁴⁵.

Darüber hinaus ist ein Einbruch in das eingeschränkte Streikrecht der Beamten erfolgt, d. h. gewerkschaftliche Kampfformen, die lange Zeit Angestellten und besonders Arbeitern vorbehalten zu sein schienen, werden von einer anderen Statusgruppe eingesetzt. Damit tritt in der Bundesrepublik das in anderen vergleichbaren Ländern vielfach beobachtete Phänomen auf, daß de jure nicht-streikberechtigte Gruppen de facto dennoch streiken oder streikähnliche Kampfmaßnahmen durchführen. Verschiedene Gruppen (Bahn- und Postbedienstete, Lehrer, Steuerbeamte) haben die partielle Handlungsunfähigkeit der öffentlichen Arbeitgeber (vgl. 3.4) frühzeitig erkannt.

Soweit die *Außenwirkung* betroffen ist, werden Streiks surrogate von den betreffenden Gruppen als notwendige Kampfmaßnahmen im Interesse der Öffentlichkeit deklariert, um sich keine Dienstpfllichtverletzungen zuschulden kommen zu lassen. Anders formuliert: Im Gegensatz zur Privatwirtschaft wird die Legitimierung der Handlung durch eine (echte oder vorgegebene) qualitative Verbesserung des Angebots versucht: Lehrer treten für verbesserte Ausbildungsbedingungen ein, Steuerbeamte für mehr Steuergerechtigkeit, Fluglotsen für mehr Sicherheit im Flugverkehr. De facto handelt es sich um arbeitsrechtliche Kampfmaßnahmen zwecks Verbesserung der Arbeitsbedingungen der jeweiligen Gruppen, die von der *Binnenwirkung* her durchaus inhaltliche Orientierungen, d. h. Statusaspekte, haben können.

Sonderregelungen für eine Gruppe schaffen jedoch, wie die Erfahrung zeigt, ein Präjudiz für andere Gruppen. Die geschilderten Zusammenhänge gelten nicht nur in bezug auf reguläre Tarif- und Besoldungserhöhungen, sondern auch bei strukturellen Verbesserungen (u. a. Höherstufung ohne Änderung der Tätigkeitseinhalte, schnellere

⁴⁵ Vgl. Keller (1980).

Beförderungen, Dienstalterszulagen, Familien- und Sozialzuschläge), die als entscheidende Determinante der Einkommensentwicklung anzusehen sind.

Beamte können im übrigen Streiks mittelbar unterstützen, indem sie keine zusätzlichen Aufgaben übernehmen, d. h. Mehrarbeit verweigern. Da in aller Regel die materiellen Ergebnisse der Tarifverhandlungen in den Besoldungsbereich übernommen werden⁴⁶, handelt es sich hierbei letztendlich um eine Solidaritätsbekundung in eigener Sache.

4.4 Arbeitskonflikte im Tarifbereich

Die soeben analysierten *kollektiven Arbeitskonflikte im Besoldungsbereich* sind vor allem in Form des „Dienstes nach Vorschrift“ ausgetragen worden; im *Tarifbereich* hat es besonders seit Ende der 60er Jahre wiederholt spontane Warnstreiks gegeben. Beide Varianten haben eine Erhöhung der Konzessionsbereitschaft der öffentlichen Arbeitgeber zum Ziel, d. h. sie sind insofern *funktional äquivalent*. Klassifiziert man Streiks nach dem organisatorischen Träger in gewerkschaftlich organisierte und spontane, ergibt sich, daß spontane Arbeitsniederlegungen in beiden Sektoren zumeist auf einen Betrieb beschränkt und wesentlich kürzer sind (vgl. 3.3). Spontane Streiks erscheinen in der Regel nicht in der offiziellen Arbeitskampsstatistik, obwohl sie quantitativ niemals so unbedeutend gewesen sind, wie vielfach angenommen wird und ihre Bedeutung seit Mitte der 60er Jahre — zumindest vorübergehend — erheblich zugenommen hat⁴⁷. Sie sind ebenso als spezifische Ausdrucksform des permanenten industriellen — und damit des sozialen — Konflikts zu interpretieren wie gewerkschaftlich organisierte Streiks.

Beide Formen haben häufig ähnliche Ursachen und beziehen sich im wesentlichen auf dieselben Inhalte, d. h. auf die Durchsetzung sozialpolitischer Forderungen. Weiterhin sind spontane Streiks keinesfalls unbedingt Ausdruck antigewerkschaftlichen Handelns, sondern können durchaus funktional äquivalenten bzw. komplementären Charakter haben: So kann die Gewerkschaft aufgrund bestehender Regelungen an die Friedenspflicht gebunden sein oder wegen ökonomischer Kalküle keine Streikunterstützung zahlen wollen und deswegen spontane Streiks zumindest tolerieren. Andererseits sind bestimmte spontane Arbeitsniederlegungen — etwa solche, die gegen die Einbeziehung der Gewerkschaft in gesamtwirtschaftliche Planungsprozesse (vgl. 4.2) protestieren — in der Regel gegen die Gewerkschaftsführung gerich-

⁴⁶ Vgl. hierzu im einzelnen Keller (1980).

⁴⁷ Vgl. Bergmann / Jacobi / Müller-Jentsch (1975), 322.

tet. Beide Formen lassen sich allerdings häufig nur analytisch und kaum in der Praxis unterscheiden.

Das durch rechtliche Institutionalisierung stabilisierte Tarifverhandlungssystem weist in systemtheoretischer Perspektive Regelungsdefizite auf (z. B. mangelnde Flexibilität), die spontane Streiks begünstigen. Bereits im Zeitraum 1948 - 1968 entfielen im Organisationsbereich der ÖTV drei Viertel der Streikbeteiligungen auf Demonstrationstreiks, „die vor oder während der Tarifverhandlungen die Problemstellung unterstreichen, oder nach gescheiterten Tarifverhandlungen neue, bessere Angebote erzwingen sollen“⁴⁸.

Bei *Desaggregation der Daten* zeigt sich auch für den öffentlichen Dienst, daß bei *einigen wenigen Gruppen ein überproportional hohes Streikaufkommen* zu konstatieren ist⁴⁹. Es handelt sich hierbei durchweg um Gruppen mit besonders hohem Störpotential (vgl. 3.3):

- Arbeiter der kommunalen Betriebe (Herbst 1969),
- Müllwerker und Straßenreiniger (Herbst 1973),
- Post, Verkehrsbetriebe, Müllabfuhr (Februar 1974),
- Nahverkehrsbetriebe, Müllabfuhr (Februar 1977).

Diese Entwicklung zeigt deutlich, daß der öffentliche Dienst keinesfalls als purer Appendix der Privatwirtschaft betrachtet werden darf. Mit Ausnahme der Welle inoffizieller Streiks im Herbst 1969, die eindeutig im privaten Sektor begann, handelte es sich durchweg um *eigenständige Konfliktformationen innerhalb des öffentlichen Dienstes*, die auch keine zeitliche Parallelität zu entsprechenden Bewegungen in der Privatwirtschaft aufweisen.

4.5 Konsequenzen und innerorganisatorische Probleme

Vom *Aspekt ihrer Wirkungen* her lassen sich Streiks und streikähnliche Kampfmaßnahmen kaum sinnvoll trennen, d. h. die statistisch-juristische Unterscheidung in Streiks, welche in die Arbeitskampfstatistik eingehen und Streiks surrogate, die nicht in dieser Form registriert werden, erweist sich inhaltlich weitgehend als problematisch. Vom sozialwissenschaftlichen Standpunkt her ist nach gleichen bzw. zumindest ähnlichen Konsequenzen beider Formen zu fragen.

⁴⁸ Kalbitz (1973), 172.

⁴⁹ Für die Privatwirtschaft der USA ist bereits relativ früh festgestellt worden, daß die Streikbereitschaft einzelner Gruppen überproportional hoch ist. Vgl. Kerr / Siegel (1969), 138 - 160. Eine entsprechende Analyse für Großbritannien findet sich bei Hyman (1977), 29 ff. Für den public sector der USA zuletzt ähnlich Burton / Krider (1975), bes. 160, 166, 171.

Da die eigentliche Funktion der jeweiligen Kampfmaßnahme darin besteht, daß sie als Drohung eingesetzt wird, um den Tarifgegner zu Konzessionen zu veranlassen (vgl. 2.3), erfüllen streikähnliche Kampfmaßnahmen häufig denselben Zweck wie Streiks, vermeiden aber zumindest einige Nachteile, die für Arbeitnehmer bzw. Gewerkschaften mit Streiks verbunden sind.

Weitere Vorteile streikähnlicher Kampfmaßnahmen⁵⁰ bestehen in der Vermeidung von Einkommensverlusten, d. h. die Gewerkschaften brauchen keine Streikgelder zu zahlen, da die Löhne und Gehälter in aller Regel in voller Höhe weitergezahlt werden (vgl. 4.1). Falls es zum Streik kommt, liegt in diesem ökonomischen Kalkül der Bestimmungsgrund dafür, daß die Gewerkschaft Flächenstreiks möglichst zu vermeiden versucht und stattdessen Schwerpunktstreiks, rotierende Streiks und ähnliche Kampfformen als Druckmittel einsetzt.

Streiks und streikähnliche Kampfmaßnahmen konfrontieren die Streikenden bzw. deren Organisationen mit bestimmten Problemen: Funktionsfähige informelle Beziehungssysteme müssen vorhanden sein, Kommunikation mit der Öffentlichkeit muß hergestellt, Kommunikations- und Aktionsnetze innerhalb der Streikenden müssen aufgebaut werden; letzteres ist vor allem dann möglich, wenn es sich um relativ kleine Gruppen (vgl. 3.3) handelt, deren Kontakte durch regionale oder sogar lokale Nähe erhöht werden können, oder wenn Kommunikationsbeziehungen besonders ausgeprägt sind bzw. durch technische Hilfsmittel verbessert werden können. Die Ausübung gleichförmiger oder zumindest sehr ähnlicher Tätigkeiten erweist sich als günstige Voraussetzung, um Kampfmaßnahmen durchführen zu können. Weiterhin muß die Organisierbarkeit kollektiver Aktionen gewährleistet sein, ein Minimum an struktureller Organisation erweist sich als notwendige Voraussetzung. Schließlich setzen Streiks auch im öffentlichen Sektor u. a. einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad der dort Beschäftigten voraus (vgl. 3.2), da sonst generell die Gefahr besteht, daß Nicht-Organisierte als Streikbrecher auftreten. Sämtliche Voraussetzungen sind bei den genannten Beschäftigtengruppen (vgl. 3.2 u. 3.3) erfüllt.

Die Gewerkschaft befindet sich in folgendem Dilemma. Einerseits muß sie, um die Effektivität ihrer Kampfmaßnahmen zu garantieren, Streiks so anlegen, daß möglichst große Drittwirkungen (vgl. 2.3) erzielt werden, da nur so Druck der betroffenen Konsumentengruppen auf die Politiker/Arbeitgeber erreicht werden kann; andererseits darf sie aber die Öffentlichkeit nicht verärgern, da diese sonst im Prozeß

⁵⁰ Eine wohl erschöpfende Aufzählung aller möglichen Kampfformen findet sich bei *Matthöfer* (1974), 107 - 158.

des multilateralen bargaining die Gegenseite unterstützen kann. In Analogie zu diesem Kalkül haben die Gewerkschaften bei dem Streik im Februar 1974 die Bereiche Gesundheitswesen, Versorgung mit Gas, Wasser und Elektrizität, Entsorgung des Abwassers und das Bestattungswesen ausgeklammert und den Streik im öffentlichen Nahverkehr und bei der Müllabfuhr geführt. Eine Konflikteskalation, d. h. eine Verschärfung des Arbeitskampfes, hätte durch die phasenweise Einbeziehung weiterer Bereiche in den Streik sowie durch eine zeitlich parallele Ausdehnung auf Bundesbahn und Bundespost erreicht werden können.

5. Dienstrechtsreform und Streikrecht

5.1 Gewärtigte Problematik und relevante Positionen

Gewährung bzw. Entzug des Streikrechts über einen kollektiven Status sind problematisch geworden: Streikberechtigte Gruppen in Schlüsselpositionen (z. B. bei Versorgungsunternehmen) können durch Nicht-Erbringung ihrer Funktionen wesentlich weitergehende Konsequenzen verursachen als zahlreiche Beamte. Weiterhin ist die Einteilung staatlicher Funktionen in hoheitsrechtliche und nicht-hoheitsrechtliche (vgl. 2.2) kaum noch operational, da die Leistungsverwaltung in den vergangenen Jahrzehnten erheblich an Bedeutung gewonnen hat (z. B. Verkehrs- und Versorgungsbetriebe). Schließlich nehmen Angehörige der verschiedenen Statusgruppen häufig ähnliche oder sogar dieselben Aufgaben wahr; die Entscheidung, ob ein arbeits- oder ein dienstrechtliches Verhältnis begründet wird, fällt oft nach haushaltspolitischen und nicht nach funktionalen Gesichtspunkten (Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch Beamte gemäß § 33 GG). Konsequenterweise ist die Frage des Streikrechts im Rahmen der seit einigen Jahren intensiv geführten Diskussion um eine allgemeine Dienstrechtsreform ein überaus wichtiger und kontroverser Aspekt.

5.2 Pauschales vs. differenzierendes Streikverbot

Den Ausgangspunkt der Überlegungen bildet die These, daß die Reformproblematik nicht von der juristischen Perspektive dominiert werden sollte, d. h. die Frage, ob partielle Reformen von existierenden Verfassungsprinzipien jeweils voll abgedeckt werden, wird als sekundär angesehen. Mit *Luhmann*⁵¹ ist davon auszugehen, daß nicht die Einschränkung durch spezielle Verfassungsnormen (bes. Art. 33 GG) die Reformüberlegungen steuern sollte, sondern die Frage nach der den Aufgaben des Staates adäquaten Struktur des öffentlichen Dienstes.

⁵¹ (1971), 203 ff.; ähnlich auch *Sontheimer / Bleek* (1973), 43 f.

Es erscheint möglich und wichtig, das Streikrecht nicht wie bisher über einen Kollektivstatus, sondern *funktionsspezifisch* zu definieren, d. h. an die jeweils konkret ausgeübte Funktion zu koppeln. Jede differenzierende Lösung hat aus den genannten Gründen Vorteile gegenüber dem derzeitigen pauschalen Streikverbot einer Gruppe, wobei die Gruppe der zukünftig nicht-streikberechtigten Arbeitnehmer durchaus wesentlich kleiner als bei der gegenwärtigen Regelung sein kann.

Im Interesse der Allgemeinheit sollten bei ganz spezifischen unentbehrlichen Funktionen aus grundsätzlichen Erwägungen Einschränkungen der Streikfreiheit gemacht werden (besonders Feuerwehr, Gesundheitsdienst, Energieversorgung, Bundeswehr). Um welche Gruppen es sich letztendlich handeln soll, kann schlüssig nicht auf der juristischen Ebene entschieden werden, sondern muß vielmehr zunehmend Gegenstand einer politischen Auseinandersetzung zwischen Parteien und gesellschaftlichen Gruppierungen werden. Verschiedene in- und ausländische Vorschläge⁵² weisen zwar in Einzelpunkten Unterschiede auf, zeigen jedoch deutlich an, daß die funktionsspezifische bzw. organisationsbezogene Zuordnung eines Streikverbots prinzipiell durchaus möglich ist.

Die Erfahrung in der Bundesrepublik und einigen anderen westeuropäischen Ländern zeigt, daß entgegen einer in der Öffentlichkeit weit verbreiteten Meinung auch ein öffentlicher Sektor mit Tarifverhandlungs- und Koalitionsrecht der Arbeitnehmer prinzipiell durchaus funktionsfähig im Rahmen der Gesamtwirtschaft sein kann⁵³. Auch besteht Grund zu der Annahme, daß die Produktionsverluste durch Streiks auch im öffentlichen Dienst wesentlich geringer sind als diejenigen, welche durch Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfälle, Krankheit und Feiertage verursacht werden.

Eine Ausweitung des Streikrechts würde vermutlich nicht zu einer exorbitanten Zunahme von Arbeitskämpfen führen, zumal die bereits streikberechtigten Gruppen in der Vergangenheit von ihrem Recht keinesfalls exzessiven Gebrauch gemacht haben; eine grundsätzliche Verhaltensänderung ist kaum zu erwarten. Auch wäre aller Erfahrung nach nicht damit zu rechnen, daß zu irgendeinem Zeitpunkt der gesamte öffentliche Dienst bestreikt würde. Weiterhin ließen sich durch Übertragung der seit wenigen Jahren auch im öffentlichen Sektor geltenden Schlichtungsverfahren, die als effizienter Konfliktbeilegungs-

⁵² Vgl. u. a. Burton / Krider (1970), 432 ff.; Stieber (1969), 249 f.; Staudohar (1970), 18 f.; Kilberg (1972), 307 f.; Phillips (1975), 39 ff.; Däubler (1971), 232 ff.

⁵³ Bei einem internationalen Vergleich verzeichnet Däubler „in der Mehrzahl der mit der Bundesrepublik vergleichbaren Länder eine allgemeine Tendenz zur Ausweitung des Streikrechts im öffentlichen Dienst“ (Däubler [1971], 191, ähnlich auch von Beyme [1977], 190).

mechanismus für kollektive Regelungsstreitigkeiten anzusehen sind, vom jetzigen Tarif- auf den bisherigen Besoldungsbereich Konflikte vermeiden bzw. eindämmen. Ein weiterer Vorteil bestünde schließlich darin, daß Kampfmaßnahmen, die als eine der möglichen Manifestationen kollektiver Unzufriedenheit anzusehen sind, nicht mehr verdeckt und damit unkalkulierbar, sondern offen geführt würden, und daß die betreffenden Gruppen an die Friedenspflicht gebunden wären. Zumindest zeigt die Erfahrung, daß eine restriktive Antistreikgesetzgebung langfristig die Anzahl der Streiks nicht wesentlich reduziert (vgl. 4.3).

Freilich sollten die Realisierungschancen eines modifizierten differenzierten Streikrechts nicht allzu optimistisch beurteilt werden. Die notwendige Grundgesetzänderung ist wegen der politischen Kräftekonstellation kaum zu erwarten. Zudem ist jede Streikrechtsreform nur als integrierter Teil einer allgemeinen Dienstrechtsreform sinnvoll, die in den letzten Jahren nur schleppend vorangekommen ist.

Zusammenfassung

Der Beitrag behandelt die qualitativ-strukturellen Probleme. Im ersten Teil werden Besonderheiten des öffentlichen Sektors ermittelt: Der Staat versucht stärker, Streiks zu verhindern. Durchschnittlich verursachen Streiks höhere soziale Kosten. Politische Elemente übernehmen die Funktion von Druckmitteln. — Der zweite Teil nennt die Determinanten von Streiks und begründet, warum Streiks auf lokaler Ebene geführt werden. Muster gewerkschaftlicher Streiktaktik werden eruiert. — Im dritten Teil werden Streiks und streikähnliche Kampfmaßnahmen mit Hilfe einer allgemeinen Streiktheorie erklärt. Kollektive Arbeitskonflikte in Besoldungs- und Tarifbereich nehmen zwar unterschiedliche Formen an, sind jedoch funktional weitgehend äquivalent. Streiks und streikähnliche Kampfmaßnahmen haben ähnliche Funktionen und Konsequenzen. — Im letzten Teil wird gezeigt, daß eine funktionsspezifische Zuordnung eines Streikverbots möglich ist.

Summary

The paper deals with qualitative and structural problems. The public sector is characterised: The state makes more of an effort to prevent strikes. Damage caused by strikes results in social costs. Political interests form the basis for effecting sanctions. — Determinants of strikes are named, and reasons are given for the fact that they are concentrated on the local level. Patterns of union strike tactics are analysed. — Strikes and strike-like weapons are explained with the help of a general theory. Though collective conflicts involving civil servants take a different form to those involving other public servants, the two types nevertheless lead to much the same results. — The denial of the right to strike on the basis of function is shown to be feasible.

Literatur

- Anderson, A. and S. P. Kaye (1973), The United States, in: S. P. Kaye / A. Marsh (Hrsg.), International manual on collective bargaining for public employees. New York—London.
- Ashenfelter, O. and G. E. Johnson (1969), Bargaining theory, trade unions, and industrial strike activity. *American Economic Review* 59 (1969), 35 ff.
- Banks, J. A. (1974), Trade unionism. London.
- Barkin, G. (Hrsg.) (1975), Worker militancy and its consequences 1965 - 1975. New York.
- Beal, E. F., E. D. Wickersham and P. Kienast (1972), The practice of collective bargaining. Homewood/Ill.
- Bergmann, J. (1973), Organisationsinterne Prozesse in kooperativen Gewerkschaften. *Leviathan* 1 (1973), 242 ff.
- Bergmann, J., O. Jacobi und W. Müller-Jentsch (1975), Gewerkschaften in der Bundesrepublik. Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Systemzwängen. Frankfurt—Köln.
- Beyme, K. von (1977), Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in kapitalistischen Ländern. München—Zürich.
- Blanke, Th. (1972), Funktionswandel des Streiks im Spätkapitalismus. Frankfurt/Main.
- Bok, D. C. and J. T. Dunlop (1970), Labor and the American community. New York.
- Buchanan, J. M. (1968), The demand and supply of public goods: Chicago.
- Burton, J. F., Jr. and Ch. Krider (1970), The role and consequences of strikes by public employees. *Yale Law Journal* 79 (1970), 418 ff.
- (1975), The incidence of strikes in public employment, in: D. S. Hamermesh (Hrsg.), Labor in the public and nonprofit sectors. Princeton.
- Clark, R. Th., Jr. (1975), Public employee strikes: Some proposed solutions, in: Ch. S. Bunker (Hrsg.), Collective bargaining: Non-profit sector. Columbus/Ohio.
- Cullen, D. E. (1968), National emergency strikes. Ithaca/N.Y.
- Däubler, W. (1971), Der Streik im öffentlichen Dienst. Tübingen.
- (1974), Das soziale Ideal des Bundesarbeitsgerichts, in: M. Kittner (Hrsg.), Streik und Aussperrung. Frankfurt.
- Davey, H. W. (1972), Contemporary collective bargaining. Englewood Cliffs/N.J.
- Dunlop, J. T., F. H. Harbinson, C. Kerr and Ch. A. Myers (1975), Industrialism and industrial man reconsidered. Some perspectives on a study over two decades on the problems of labor and management in economic growth. Princeton/N.J.
- Dzielak, W. u. a. (1978), Belegschaften und Gewerkschaft im Streik. Am Beispiel der chemischen Industrie. Frankfurt.
- Edelstein, J. D. and M. Warner (1976), Comparative union democracy. Organization and opposition in British and American unions. New York.
- Fisher, M. (1973), Measurement of labour disputes and their economic effects. Paris.

- Glietsch, H.* (1976), Die Zulässigkeit neuer Arbeitskampfformen. Frankfurt.
- Helburn, I. B.* (1974), The scope of bargaining in public sector negotiations. Sovereignty reviewed. *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector* 3 (1974), 147 ff.
- Helfgott, R. B.* (1974), Labor economics. New York.
- Hellriegel, D., W. French and R. B. Peterson* (1970), Collective negotiations and teachers: A behavioral analysis. *Industrial and Labor Relations Review* 23 (1970), 380 ff.
- Hepple, B. A. and P. O. Higgins* (1971), Employee trade unionism in the United Kingdom: The legal framework. Ann Arbor/Mich.
- Hernekamp, K.* (1975), Arbeitskampf. Aktuelle Dokumentation. Berlin—New York.
- Hibbs, D. A.* (1976), Industrial conflict in advanced industrial societies. *American Political Science Review* 70 (1976), 1033 ff.
- (1978), On the political economy of long-run trends in strike activity. *British Journal of Political Science* 8 (1978), 153 ff.
- Hicks, J. R.* (1932), The theory of wages. London.
- Horton, R. D.* (1973), Municipal labor relations in New York City: Lessons of the Lindsay-Wagner years. New York.
- Hoß, D.* (1974), Die Krise des „Institutionalisierten Klassenkampfes“. Metallarbeiterstreik in Baden-Württemberg. Frankfurt.
- Hyman, R.* (1975), Industrial relations. A Marxist introduction. London.
- (1977), Strikes. Glasgow.
- IMSF-Institut für Marxistische Studien und Forschungen (1969), Die Septemberstreiks 1969. Darstellung, Analyse, Dokumente der Streiks in der Stahlindustrie, im Bergbau, in der metallverarbeitenden Industrie und anderen Wirtschaftsbereichen. Frankfurt.
- Isensee, J.* (1971), Zur rechtlichen Problematik des Dienstkampfes. Bonn-Bad Godesberg.
- Joachim, H. G.* (1974), Ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ein geeignetes Kriterium für die rechtliche Erfassung des Phänomens „Arbeitskampf“, in: M. Kittner (Hrsg.), Streik und Aussperrung. Frankfurt.
- Kahn-Freund, O.* (1972), Labour and the law. London.
- Kalbitz, R.* (1972), Die Arbeitskämpfe in der BRD. Aussperrung und Streik 1948 - 1968. Diss. Bochum.
- (1973), Die Entwicklung von Streiks und Aussperrungen in der BRD, in: O. Jacobi / W. Müller-Jentsch / E. Schmidt (Hrsg.), Gewerkschaften und Klassenkampf. Kritisches Jahrbuch '73. Frankfurt.
- Kaye, S. P.* (1973), Summary of comparative public policies and procedures, in: S. P. Kaye / A. Marsh (Hrsg.), International manual on collective bargaining for public employees. New York—London.
- Keller, B.* (1974), Theorien der Kollektivverhandlungen. Ein Beitrag zur Problematik der Arbeitsökonomik. Berlin.
- (1979), Zur politischen Ökonomie der Besoldungsbeziehungen. *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 30 (1979), 358 ff.
- (1980), Zur Interessenpolitik von Beamtenverbänden. *Zeitschrift für Soziologie* 9 (1980), 194 ff.

- Kerr, C. and A. Siegel (1969), Interindustry propensity to strike, in: A. Flanders (Hrsg.), *Collective bargaining. Selected readings*. Harmondsworth.
- Kilberg, W. J. (1972), A limited right to strike for public employees, in: J. J. Loewenberg / M. H. Moskow (Hrsg.), *Collective bargaining in government: Readings and cases*. Englewood Cliffs/N.J.
- Kittner, M. (1974) (Hrsg.), *Streik und Aussperrung*. Frankfurt.
- Kreps, J. M., G. G. Somers and R. Perlman (1974), *Contemporary labor economics: Issues, analysis, and policies*. Belmont/Ca.
- Külp, B. (1965), *Theorie der Drohung*. Köln.
- (1969), *Streik und Streikdrohung. Ihre Rolle in der Volkswirtschaft und im Sozialprozeß*. Berlin.
- Leistner, G. (1975), *Der Streik im öffentlichen Dienst Frankreichs, Italiens, Belgiens, Luxemburgs und der Niederlande. Eine auslandsrechtliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des internationalen Rechts sowie der geschichtlichen Entwicklung des Koalitions- und Streikrechts*. Köln—Berlin.
- Lieberman, M. (1969), Implications of the coming NEA-AFT merger, in: P. W. Carlton / H. I. Goodwin (Hrsg.), *The collective dilemma. Negotiations in education*. Worthington/Ohio.
- Lipset, S. M. (1972), Der politische Prozeß in den Gewerkschaften. Eine theoretische Darstellung, in: B. Külp / W. Schreiber (Hrsg.), *Arbeitsökonomik*. Köln.
- Livingston, F. R. (1972), Collective bargaining and the school board, in: S. Zaglora (Hrsg.), *Public workers and public unions*. Englewood Cliffs/N.J.
- Loewenberg, J. J. (1972), The post office strike of 1970, in: J. J. Loewenberg / M. H. Moskow (Hrsg.), *Collective bargaining in government: Readings and cases*. Englewood Cliffs/N.J.
- Luhmann, N. (1971), Reform des öffentlichen Dienstes, in: N. Luhmann, *Politische Planung*. Opladen.
- Matthöfer, H. (1974), Streiks und streikähnliche Kampfformen der Arbeitnehmer, in: H. Albach / B. von Colbe (Hrsg.), *Das Unternehmen in der Gesellschaft*. Wiesbaden.
- McPherson, W. H. (1971), Public employee relations in West Germany. Ann Arbor/Mich.
- Moskow, M. H., J. J. Loewenberg and E. C. Koziara (1970), *Collective bargaining in public employment*. New York.
- Müller-Jentsch, W. (1973), Bedingungen kooperativer und konfliktorischer Gewerkschaftspolitik. *Leviathan* 1 (1973), 223 ff.
- Münch, I. von (1970), Rechtsgutachten zur Frage des Streikrechts der Beamten. Hilden—Düsseldorf.
- Nitsche, W. (1976), *Die Betriebsrisikolehre. Ihre Entwicklung und ihre Anwendung im allgemeinen und bei Arbeitskämpfen*. Diss. Mainz.
- Noé, C. (1970), *Gebändigter Klassenkampf. Tarifautonomie in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin.
- Olson, M., Jr. (1968), *Die Logik des kollektiven Handelns*. Tübingen.

- Pencavel, J. H.* (1970), An investigation into industrial strike activity. *Economica* 35 (1970), 239 ff.
- Pettman, B. O.* (1976), *Strikes. A selected bibliography.* New York.
- Phillips, P.* (1975), Collective bargaining dynamics and the public interest sectors: The market and politics, in: M. Gunderson (Hrsg.), *Collective bargaining in the essential and public service sectors.* Toronto—Buffalo.
- Raiser, Th.* (1975), Die Aussperrung nach dem Grundgesetz. Unter welchen Voraussetzungen kann die Aussperrung durch Bundesgesetz für sich allein oder im Zusammenhang mit einer allgemeinen gesetzlichen Regelung des Arbeitskampfrechts verboten oder eingeschränkt werden?. Berlin.
- Rajewsky, X.* (1970), *Arbeitskampfrecht in der Bundesrepublik.* Frankfurt.
- Redaktionskollektiv „express“ (1974), *Spontane Streiks 1973: Krise der Gewerkschaftspolitik.* Offenbach.
- Reuss, W.* (1977), Grenzen der Streikfreiheit im öffentlichen Dienst, in: K. König / H.-W. Laubinger / F. Wagener (Hrsg.), *Öffentlicher Dienst. Festschrift für Hermann Ule.* Köln.
- Reynolds, L. G.* (1974), *Labor economics and labor relations,* Englewood Cliffs/N.J.
- Roberts, B. C.* (1971), Social cost of bargaining: A European perspective. *Monthly Labor Review* 94/8 (1971), 56 ff.
- Ross, A. M. and P. T. Hartmann* (1960), *Changing patterns of industrial conflict.* New York.
- (1969), Changing patterns of conflict, in: A. Flanders (Hrsg.), *Collective bargaining. Selected readings.* Harmondsworth.
- Schacht, K. und L. Unterseher* (1974), Spontane Arbeitsniederlegungen. Krise des Tarifverhandlungssystems?. *Gewerkschaftliche Monatshefte* 25 (1974), 143 ff.
- Schäfer, C., R. Skiba und H. Tofaute* (1975), *Personalausgaben und Einkommensfindung im öffentlichen Dienst.* Köln.
- Schelling, Th. C.* (1970), *The strategy of conflict.* Cambridge/Mass.
- Schneider, D.* (1971), (Hrsg.), *Zur Theorie und Praxis des Streiks.* Frankfurt.
- Schrengle, J.* (1974), Labour relations in the public sector. *International Labour Review* 110 (1974), 381 - 404.
- Schumann, M. u. a.* (1971), Am Beispiel der Septemberstreiks — Anfang der Rekonstruktionsphase der Arbeiterklasse?. Frankfurt.
- Shaw, L. C. and R. Th. Clark, Jr.* (1972), The practical differences between public and private sector collective bargaining, in: A. Anderson / H. D. Jascourt (Hrsg.), *Trends in public sector labor relations. An information and reference guide for the future* 1 (1972), 3 ff.
- Smith, D. A.* (1973), The determinants of strike activity in Canada. *Industrial Relations (Industrielles)* 27 (1973), 663 ff.
- Somers, G. S.* (1977), Policy decisions and research in economics and industrial relations: An exchange of views. *Comment. Industrial and Labor Relations Review* 31 (1977), 5 ff.
- Sonthimer, K. und W. Bleek* (1973), *Abschied vom Berufsbeamtentum? Perspektiven einer Reform des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland.* Hamburg.

- Spero*, St. D. and J. M. *Capozzola* (1973), *The urban community and its unionized bureaucracies. Pressure politics in local government labor relations.* New York.
- Staudohar*, P. D. (1970), *Strikes and the rights of public employees in California.* CPER-Series 7 (1970), 1 ff.
- Steinhaus*, K. (1975), *Streiks in der Bundesrepublik 1966 - 1974.* Frankfurt.
- Stern*, R. N. (1978), *Methodological issues in quantitative strike analysis.* *Industrial Relations* 17 (1978), 32 ff.
- Stieber*, J. (1967), *Collective bargaining in the public sector*, in: L. Ulman (Hrsg.), *Challenges to collective bargaining.* Englewood Cliffs/N.J.
- (1969), *A new approach to strikes in public employment*, in: R. E. Walsh (Hrsg.), *Sorry ... no government today. Unions vs. City Hall.* Boston/Mass.
- (1973), *Public employee unionism: Structure, growth, policy.* Washington/D.C.
- Tofaute*, H. (1975), *Ausgewählte Daten zu Struktur und Entwicklung des öffentlichen Dienstes.* *Gewerkschaftliche Monatshefte* 26 (1975), 69 ff.
- U.S. Department of Labor Report (1970), *Impact of long-shore strikes on national economy.* *Monthly Labor Review* 93 (1970), 51 ff.
- Viniol*, Ch. (1975), *Dienst nach Vorschrift als vorschriftswidriger Dienst.* München.
- Walker*, K. F. (1977), *Towards useful theorising about industrial relations.* *British Journal of Industrial Relations* 15 (1977), 307 ff.
- Weber*, A. R. (1963), *The structure of collective bargaining and power: Foreign experiences.* *Journal of Law and Economics* 6 (1963), 79 ff.
- Wellington*, H. H. and R. K. *Winter* (1971), *The unions and the cities.* Washington/D.C.
- (1969), *The limits of collective bargaining in public employment.* *Yale Law Journal* 78 (1969), 1107 ff.
- Wiedemann*, K. (1971), *Streik und Streikdrohung. Darstellung und Kritik der theoretischen Beiträge zur Streikproblematik.* Herford.
- Willey*, R. J. (1974), *Trade unions and political parties in the Federal Republic of Germany.* *Industrial and Labor Relations Review* 28 (1974), 38 ff.
- Wohlgemuth*, H. H. (1975), *Staat und Arbeitskampf.* Diss. Würzburg.
- (1977), *Staatseingriff und Arbeitskampf. Zur Kritik der herrschenden Arbeitskampfdoktrin.* Köln—Frankfurt.
- Wolters*, R. (1976), *Strategien der Verhandlungsführung. Eine Analyse empirischer Tests zur bargaining-Theorie des Lohnes.* Berlin.
- Zachert*, U., M. *Metzke* und W. *Hamer* (1978), *Die Aussperrung. Zur rechtlichen Zulässigkeit und praktischen Durchsetzungsmöglichkeit eines Aussperrungsverbots.* Köln.
- Zeitler*, A. F. (1973), *Streikrecht und Grundgesetz.* Diss. Mannheim.
- Zinn*, K. G. (1974), *Volkswirtschaftliche Aspekte von Arbeitskämpfen*, in: M. Kittner (Hrsg.), *Streik und Aussperrung.* Frankfurt.
- Ziskind*, D. (1940), *One thousand strikes of government employees.* New York.