

Für ein einheitliches öffentliches Dienstrecht

Zum DGB-Grundsatzprogramm

Theo Brinkmann, geb. 1917 in Uerdingen/Rhein, Lehre bei der Reichsbahn, Betriebsinspektor, Personalrat von 1947 bis 1955 bei der Deutschen Bundesbahn. 1953 bis 1954 Akademie der Arbeit in Frankfurt/Main. Seit 1955 in der Abteilung Beamte beim DGB-Bundesvorstand. Heute Bundesvorstandssekretär und Leiter der Abteilung Beamte und Öffentlicher Dienst.

Öffentlicher Dienst und Gewerkschaften .

In gewerkschaftlichen Bereichen hat die Diskussion um ein neues Grundsatz- und Aktionsprogramm begonnen. In diese Diskussion müssen zwangsläufig Fragen einfließen, die sich mit dem öffentlichen Dienst, nicht zuletzt aber mit dem

öffentlichen Dienstrecht beschäftigen, weil hiervon im Jahre 1976 in den Bereichen Bund, Bahn, Post, Länder, Gemeinden und Gebietskörperschaften rund 4,1 Mio. Beamte, Richter, Soldaten, Angestellte und Arbeiter betroffen sind. Die Zahl der darin enthaltenen Beamten beträgt 1 659 600. Die Lohn- und Gehaltskosten belaufen sich für den gesamten öffentlichen Bereich auf jährlich rund 150 Mrd.

Angesichts dieser Zahlen und der Finanzlage in Bund, Ländern und Gemeinden ist es verständlich, wenn der öffentliche Dienst in eine kritische Beurteilungsphase geraten ist. Fest steht jedoch, daß der Bürger — und insbesondere der Arbeitnehmer — auf öffentliche Dienstleistungen nicht verzichten kann, ja daß ständig Überlegungen angestellt werden müssen, wie der öffentliche Dienst für den einzelnen noch wirksamer tätig werden kann, denn derjenige, der arm ist, braucht den Staat. Daneben haben natürlich ständig Überlegungen zu laufen, wie der Staat und die Verwaltungen wirtschaftlicher gestaltet werden können und wie die Effizienz der öffentlichen Verwaltungen für den Bürger zu vergrößern, ist.

Von den rund 1,6 Mio. Beamten im öffentlichen Dienst sind in den Gewerkschaften des DGB mehr als 675 000 organisiert. Die klassische gewerkschaftliche Interessenvertretung des DGB für diese Gruppe besteht darin, Sorge zu tragen, daß die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen der für die Gemeinschaft tätigen Menschen im öffentlichen Dienst dem Standard unserer Gesellschaft entsprechend weiterentwickelt werden und auch für die Beamten das selbstverständliche Maß, das jeder Arbeitnehmer anlegt, Geltung behält, daß für qualifizierte Arbeit auch der gerechte Lohn zu zahlen ist. Diesen klassischen gewerkschaftlichen Auftrag hat der DGB immer mit Vorrang wahrgenommen.

Daneben gilt es aber, Überlegungen anzustellen, ob der Aufbau des öffentlichen Dienstes, die Beschäftigungsstruktur in Beamte, Angestellte und Arbeiter, noch zeitgemäß ist oder was geändert werden muß, um einmal die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zu erhöhen, zum anderen aber jedem Arbeitnehmer — auch denen im öffentlichen Dienst — die Stellung in unserer Gesellschaft zu verschaffen, die ihm eine freie Entfaltung der Persönlichkeit ermöglicht.

In dieser Hinsicht zeigt die Entwicklung der Auffassungen zum öffentlichen Dienstrecht seit der Verabschiedung des Grundsatzprogramms des Deutschen Gewerkschaftsbundes im Jahre 1963 einen bedeutsamen Wandel. In der Präambel des Grundsatzprogramms des DGB 1963 befindet sich folgende Feststellung:

„Die Gewerkschaften bekennen sich zum Berufsbeamtentum. Der Deutsche Gewerkschaftsbund fordert die Weiterentwicklung der Grundsätze des Berufsbeamtentums in zeitgemäßer Form.“

Das bedeutet keinesfalls, daß damit das starre Festhalten an allen Gesetzen und Regelungen verbunden sein sollte. Vielmehr war das Bekenntnis der Gewerkschaften zum Berufsbeamtentum wesentlich auf die Prinzipien dieses Berufsstandes gerichtet, die in der Stetigkeit der Aufgabenerfüllung, der Unbestechlichkeit, der Neutralität der Amtsführung, der Anwendung der Gesetze für jedermann fixiert werden können.

Das Grundsatzprogramm 1963 forderte deshalb sinngemäß die Weiterentwicklung der Grundsätze des Berufsbeamtentums in zeitgemäßer Form, weil der Wandel der Aufgaben des Staates und der Wandel der Beschäftigtengruppen in den öffentlichen Verwaltungen bei der Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts zu beachten ist. Hierzu nur das Beispiel: Der Anteil der Angestellten und Arbeiter an der Gesamtzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Jahre 1913 betrug nur 12%, heute liegt der Anteil dieser Beschäftigtengruppen bei fast 60 %. Es bietet sich also das Bild einer starken Differenzierung nach Dienst- bzw. Arbeitsverhältnissen.

Der 7. Ordentliche Bundeskongreß des DGB 1966 beschloß ein in die Entwicklung des gesamten öffentlichen Dienstrechts passendes „Drittes Beamtenpolitisches Programm des DGB“. Schon in diesem Programm wurde gefordert:

„Die Beteiligung der gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen bei der Regelung allgemeiner beamtenrechtlicher Fragen ist auszubauen; hierzu gehört auch eine angemessene Beteiligung an der Vorbereitung beamtenrechtlicher Entscheidungen in den Parlamenten.“

Mit dieser Forderung war im Grunde genommen das gewandelte Selbstverständnis der Beamten zum Ausdruck gebracht, die bei der Gestaltung ihrer sozialen, materiellen und rechtlichen Regelungen des Dienstverhältnisses nicht mehr einseitig auf den Gesetzgeber angewiesen sein wollten, vielmehr ein stärkeres Beteiligungsrecht bei der Ausgestaltung ihres Dienstverhältnisses verlangten.

Ausgehend von dieser DGB-Forderung setzte in allen gewerkschaftlichen Bereichen, aber auch in den politischen und kirchlichen Akademien eine Diskussion um die beste Form des öffentlichen Dienstrechts und eine zeitgemäße Weiterentwicklung ein. Der 7. Deutsche Beamtentag in Bremen forderte daher folgerichtig:

„Das gültige Beamtenrecht entspricht nicht mehr den Erfordernissen der heutigen Zeit. Es muß in Inhalt und Diktion umgestaltet werden. Vor allem ist es notwendig, das Beamtenrecht in ein Status- und Folgerecht zu gliedern. Das Statusrecht umfaßt alle Bestimmungen über die dienstrechtlichen Beziehungen zwischen dem Beamten und seinem Arbeitgeber. Das Folgerecht schließt alle materiellen Fragen ein.“

Als Folge dieser sich danach auf konkrete Punkte richtenden Diskussion beschloß der 8. Ordentliche Bundeskongreß 1969 in München mit dem Antrag 458 die Demokratisierung und Einführung der Mitbestimmung im öffentlichen

Dienst. Der DGB-Bundesvorstand wurde beauftragt, sich nachdrücklich für die Verwirklichung folgender Forderungen einzusetzen:

„Das Kollegialsystem und die Personalselbstverwaltung sind zur Ablösung autoritär-hierarchischer Strukturen, die der Demokratisierung des öffentlichen Dienstes entgegenstehen, einzuführen bzw. auszubauen.“

Die politischen Parteien konnten an der einsetzenden Diskussion und Meinungsbildung nicht vorbeigehen und mußten sich wegen der Bedeutung des öffentlichen Dienstes für die Gesellschaft und der geforderten Neuordnung des öffentlichen Dienstrechts auf Grund eigener Diskussionen äußern. Das gilt für die CDU ebenso wie für die SPD und FDP.

Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts

Als Folge der Aktivitäten des DGB ist zu werten, daß der Deutsche Bundestag durch einstimmigen Beschluß vom 27. Februar 1970 die Bundesregierung ersuchte, „eine Studienkommission unabhängiger Fachleute zu berufen, die Stellung und Aufgaben des öffentlichen Dienstes in Staat und Gesellschaft von heute untersucht und dem Deutschen Bundestag möglichst bis zum 31. Dezember 1972 Vorschläge für eine zeitgemäße Weiterentwicklung eines modernen öffentlichen Dienstes unterbreitet“. In dreijähriger Arbeit der Studienkommission wurde ein Gutachten erstellt, das am 7. Mai 1973 der Bundesregierung und damit der Öffentlichkeit vorgelegt wurde., Dazwischen liegt die Entscheidung des 9. Ordentlichen Bundeskongresses in Berlin mit der Forderung des Antrags 283, ein einheitliches Dienstrecht für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes durchzusetzen.

In dem von der Studienkommission unabhängiger Fachleute erarbeiteten Gutachten werden Tatbestände aufgezeigt, die die Reformbedürftigkeit der geltenden Dienstrechtssysteme deutlich herausstellen. Der Kommissionsbericht zeigt u. a. folgende, auch in der öffentlichen Diskussion stets wiederkehrende Gründe für die Reformbedürftigkeit auf:

„Der Verteilung der öffentlichen Funktionen auf Beamte, Angestellte und Arbeiter (gleiche und gleichwertige Funktionen werden von Bediensteten unterschiedlicher Rechtsstellung ausgeübt) liegt kein überzeugendes Zuordnungssystem zugrunde; die überkommene Dreiteilung des öffentlichen Dienstes erscheint durch die Entwicklung überholt.

Ein überwiegend auf Gesetzmäßigkeit und Systemsicherung angelegtes Dienstrecht begünstigt die Neigung zu formalistischer, routinemäßiger und vorwiegend reaktiver Amtsausübung und erschwert die Entwicklung verwaltungsinterner Initiativen zur Fortentwicklung und Erneuerung.

Das nicht hinreichend funktions- und leistungsorientierte Laufbahn- und Bezahlungssystem erschwert in seiner Starrheit die Entwicklung aufstrebender Kräfte und behindert die berufliche Freizügigkeit.

Das Fortbildungssystem entspricht nicht den Anforderungen eines modernen öffentlichen Dienstes und trägt dem Bedürfnis der Bediensteten nach beruflicher Entfaltung und Weiterentwicklung nicht genügend Rechnung.“

Aktionsprogramm zur Reform des öffentlichen Dienstrechts

Mit der Annahme des Antrags 232 hat der 10. Ordentliche Bundeskongreß des DGB (Mai 1975) den Geschäftsführenden Bundesvorstand beauftragt, gemeinsam mit seinen für den öffentlichen Dienst zuständigen Gewerkschaften ein Aktionsprogramm zur Reform des öffentlichen Dienstrechts zu erstellen und dem Bundesvorstand zur Beratung und Beschlußfassung vorzulegen. Dabei sind folgende Reformziele zu beachten:

- Schaffung eines für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst geltenden Personalrechts, das nicht mehr nach den herkömmlichen Arbeitnehmergruppen — Angestellte, Arbeiter, Beamte — unterscheidet;
- Ausdehnung der aus der verfassungsrechtlich gewährleisteten Koalitionsfreiheit zur Konfliktlösung abzuleitenden Instrumentarien auf alle im öffentlichen Dienst Beschäftigten;
- Verwirklichung optimaler rechtlicher, beruflicher, sozialer und materieller Bedingungen für alle Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst;
- Beitrag zur Sicherung und zum Ausbau der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes.

Hierzu ist noch einmal festzuhalten: Die Erfüllung der Bedürfnisse der Bürger nach mehr und besseren öffentlichen Dienstleistungen hat notwendigerweise zu verstärkten Sach- und Personalinvestitionen und -ausgaben geführt. Neben der Ausweitung haben die Aufgaben sich auch qualitativ verändert. Angesichts dieser Veränderungen stellt sich die Frage, ob die öffentlichen Aufgaben mit den herkömmlichen Organisations-, Führungs-, Entscheidungs- und Personalrechtsstrukturen noch optimal zu bewältigen sind. Die veränderten öffentlichen Aufgaben sind nämlich von einem öffentlichen Dienst wahrzunehmen, dessen Grundlagen und Strukturen sich in einer mehr statisch verstandenen Umwelt entwickelt haben. Solche Strukturen begrenzen die Möglichkeiten der Verwaltung, den gewandelten Anforderungen noch gerecht zu werden. Ohne die bisherige Leistung des öffentlichen Dienstes und die Leistungsbereitschaft seiner Mitarbeiter in Frage zu stellen — die Tatsache, daß die Frage, ob die öffentlichen Aufgaben mit den herkömmlichen Strukturen noch zu bewältigen sind, nicht mehr oder zumindest nicht ohne Vorbehalt bejaht wird, ist die funktional begründete Erklärung für die seit Jahren geführte Diskussion über die Reform des öffentlichen Dienstes einschließlich seines Personalwesens. Die kommunale Gebietsneuregelung und — in Ansätzen erkennbar — Maßnahmen zur Organisations- und Funktionalreform sind nur erste Antwortversuche auf die Forderung nach einer umfassenden Reform des öffentlichen Dienstes. Diese Schritte verfehlen aber ihre volle Wirkung, wenn der öffentliche Dienst nicht auch veralteter Personalrechtsstrukturen entledigt wird.

In ihrer einstimmig beschlossenen Erklärung zur „Einheitlichkeit des Dienstrechts“ stellt die Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts in

ihrem am 7. Mai 1973 vorgelegten Gutachten — und dies in Übereinstimmung mit der Auffassung des DGB — u. a. fest: „Es hat sich gezeigt, daß eine durchgängige und grundsätzliche — und vor allem überzeugende — Differenzierung, wie wir sie heute zwischen Beamten, Angestellten und Arbeitern kennen, aus funktionalen Gründen nicht mehr als sachgerecht angesehen werden kann. Die der Unterscheidung in Beamte einerseits und Angestellte/Arbeiter andererseits ursprünglich zugrunde liegenden Sachverhalte sind durch die Entwicklung der öffentlichen Aufgaben überholt. Das bedeutet, daß selbst diese Studienkommission in ihrer fast zweieinhalbjährigen Gutachtertätigkeit eine überzeugende Begründung für die Unterscheidung nach Funktionen im Sinne des Artikels 33 Abs. 4 GG und nach anderen Funktionen nicht hat finden können.“

In Analyse und Schlußfolgerung mit dem DGB übereinstimmend, stellt die Studienkommission weiter fest: „Es ist ein an einheitlichen Grundsätzen zu orientierendes Dienstrecht zu entwickeln, das die Rechtsverhältnisse aller öffentlich Bediensteten umfaßt und dabei Raum läßt für die notwendigen und sachgerechten Differenzierungen. Das heißt: Keine Unterscheidung mehr nach den heutigen drei Statusgruppen.“

Unabhängig von allen gesellschaftspolitischen Aspekten, die für eine Reform des öffentlichen Dienstrechts im Sinne der gewerkschaftlichen Vorstellungen sprechen, sieht der DGB in der Dreiteilung der Beschäftigten echte Hemmnisse für eine weitere Leistungssteigerung des öffentlichen Dienstes. Die Tatsache, daß heute für sachlich gleiche Tatbestände inhaltlich unterschiedliche Regelungen bestehen, die auch noch unterschiedlich zustande kommen, ist die unbestreitbare Ursache für soziale und personelle Spannungen.

Die vom DGB geforderte Einbeziehung der Beamten mit Teilelementen ihres derzeitigen Dienstrechts in den Freiraum gleichberechtigter Verhandlungspartner, wie er den Angestellten und Arbeitern durch die Tarifautonomie gewährleistet ist, ist zur Zeit noch nicht durchsetzbar, da nach herrschender Auffassung Artikel 33 Abs. 5 GG dies ausschließt. Das sollte aber kein Hinderungsgrund für den Einstieg in die Reform des materiellen Dienstrechts sein. Unterhalb der Schwelle, auf der die Kernfrage einer Dienstrechtsreform — einheitlicher Personalrechtsstatus und einheitliche Regelungskompetenz — entschieden wird, ist sehr wohl eine Reihe von Reformmaßnahmen und -schritten möglich. Ein einheitliches Recht für alle im öffentlichen Dienst Beschäftigten ist mithin nur schrittweise zu verwirklichen. Das bedeutet, daß die öffentlich-rechtlich begründeten Dienstverhältnisse der Beamten und die tarifvertraglich gestalteten Arbeitsverhältnisse der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst für eine Übergangszeit noch nebeneinander bestehenbleiben werden. Ohne das Ziel — einheitliches Personalrecht mit weitestgehender Tarifautonomie — aus dem Auge zu verlieren, hat der DGB seine Bereitschaft erklärt, an der Lösung der Aufgabe konstruktiv mitzuarbeiten. Dabei hat er deutlich gemacht, daß Reformmaßnah-

men auf dem Gebiete des Personalrechts nur dann Erfolg versprechen, wenn sie von den Beschäftigten und ihren Gewerkschaften mitgestaltet werden können. Sie können deshalb nicht einseitig für alle Beschäftigtengruppen verordnet werden, sondern nur zweigleisig im Tarifbereich und im Beamtenrecht verwirklicht werden. Für Beamte muß zu Beginn der Dienstrechtsreform die Verbesserung des Beteiligungsrechts stehen; denn nur so kann die Verantwortung mitgetragen werden, die sich aus auch nur schrittweisen Reformen ergibt.

Schlußbemerkung

Die Aufgaben der Zukunft für den DGB und seine Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes bestehen demnach darin, die klassische gewerkschaftliche Interessenvertretung für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in der bewährten erfolgreichen Form weiterzuführen. Bei dieser Arbeit ist sowohl auf dem gesetzgeberischen als auch auf dem tarifvertraglichen Gebiet ständig zu beachten, daß Einzelregelungen einer zukünftigen einheitlichen Gestaltung des öffentlichen Dienstrechts nicht entgegenstehen. Vielmehr ist anzustreben, daß die rechtlichen, materiellen und sozialen Regelungen für die heute noch bestehenden drei Beschäftigungsgruppen im öffentlichen Dienst — Arbeiter, Angestellte und Beamte — immer stärker angenähert werden, wodurch sich am Ende einer solchen Entwicklungsperiode die „Einheitlichkeit“ von selbst ergeben müßte.