

TARIF“RECHT“IM ÖFFENTLICHEN DIENST

Die landläufige Vorstellung, daß die meisten Beschäftigten im öffentlichen Dienst Beamte sind, ist ein Irrtum. Es gibt auch im öffentlichen Dienst weit mehr Arbeiter und Angestellte, deren Arbeitsverhältnisse durch Tarifverträge geregelt sind, als Beamte, selbst wenn man zu den Beamten noch die Angestellten auf Privatdienstvertrag zählt, die durch Dienstordnung in bezug auf Besoldung und Versorgung den Beamten angeglichen sind.

In der Regel gelten für alle diese Arbeiter und Angestellten noch die Tarifordnungen aus der Nazizeit, nämlich die Allgemeine Tarifordnung (ATO), die Tarifordnung B für die Arbeiter und die Tarifordnung A für die Angestellten. Daß es bisher noch nicht gelungen ist, an die Stelle dieser Tarifordnungen neue Tarifverträge zu setzen, ist eine sehr bedauerliche Tatsache; es ist weniger ein Mangel in materieller Hinsicht als vielmehr eine wesentliche Grundsatzfrage der Tarifverhältnisse im öffentlichen Dienst überhaupt. Die in den letzten Jahren aufgetretenen Schwierigkeiten bei den Tarifverhandlungen gerade im öffentlichen Dienst beruhen in der Hauptsache darauf, daß ein Verhältnis Arbeitgeber : Arbeitnehmer im Sinne der vielberufenen Sozialpartnerschaft in den grundsätzlichen Fragen der Tarifgestaltung hier noch nicht zustande gekommen ist.

Die Tarifordnungen gestalten die Tarifverhältnisse im Sinne des Führerprinzips nicht selten mit Ermessensentscheidungen, die auf der Grundlage der Fürsorgepflicht wohlwollend auszulegen sind. Wenn aber die Tarifordnung als Tarifvertrag angesehen wird (und es gibt vor allem bei den Gemeindeverwaltungen solche Fälle), so wird mitunter die Kannbestimmung mit einer für den Arbeitnehmer günstigeren Regelung nicht angewandt, weil sie nicht verpflichtend sei. Es mag dahingestellt sein, ob eine solche Auslegung arbeitsrechtlich haltbar ist; hier soll es nur dafür stehen, daß auch materiell die Gleichstellung einer Tarifordnung mit einem Tarifvertrag Schwierigkeiten verursacht. Es gibt noch andere solche praktischen Unzulänglichkeiten, gewisse neuralgische Punkte, die man in einigen Verwaltungen und Behörden zu bereinigen versucht, beispielsweise das Verfahren bei Höhergruppierung (§ 3 TO A), Entlassung weiblicher Angestellter bei Heirat (§17 TO A) und andere, die dringend einer Reform bedürfen. Wichtiger jedoch als diese Bereinigung der materiell-rechtlichen Fragen ist, wie gesagt, die Grundsatzfrage.

Zunächst ist wohl einleuchtend, daß Tarifordnungen und Tarifverträge sich in einem wesentlichen Punkt unterscheiden: Die einen sind Diktate, die anderen Verträge. Ihre Grundtendenzen sind verschieden. Die Tarifordnung regelt die Arbeitsverhältnisse oder besser gesagt deklariert ihre Regelung im Sinne eines Betriebsfriedens unter patriarchalischer Fürsorge des Arbeitgebers; der Tarifvertrag versucht, klar durchsetzbare Rechtsansprüche festzulegen, deren Durchsetzung arbeitsgerichtlich eine Selbstverständlichkeit sein müßte. Der Arbeitnehmer darf und soll nicht das Gefühl haben, mit dem Gang zum Arbeitsgericht wider den Stachel der Obrigkeit zu locken. Die Basis einer solchen Handhabung kann aber, und zwar ihrer Tendenz wegen, niemals eine Tarifordnung, sondern eben nur ein Tarifvertrag sein.

Der autoritäre Geist der Tarifordnung als staatlicher Rechtsverordnungen veranlaßt Regierungen und hin und wieder auch Parlamente, die Tarifordnungen zu ändern. Zu einem Teil hängt das mit der Tatsache zusammen, daß die Tarif-

Ordnungen mit einem Wust von unübersichtlichen Bestimmungen gepolstert sind, nämlich Gemeinsame und Besondere Dienstordnungen mit ergänzenden Erlassen dazu, die vor 1945, besonders während des Krieges, manchen Veränderungen unterworfen waren, die dann nach 1945, und zwar in der Hauptsache von den einzelnen Ländern, erneut abgeändert oder neu gefaßt wurden. Die meisten Länder haben, dieser etwas bequemen Übung folgend, aus der Ermächtigung der Währungsumstellungsgesetze heraus Sparverordnungen erlassen, die Eingriffe in das Tarifrecht bedeuteten. In manchen Fragen, so in der beabsichtigten Kürzung des halben Wohnungsgeldzuschusses für verheiratete weibliche Angestellte, ist durch die Arbeitsgerichte die Rechtsungültigkeit dieser Bestimmungen der Sparverordnungen festgestellt worden. Die meisten Länder haben von sich aus dann ihre Sparerlasse dahingehend geändert. Die Bundesregierung läßt sich auch heute noch in jedem einzelnen Fall verklagen und zahlt dann erst. Sie weiß durchaus, daß ihr Standpunkt rechtlich nicht haltbar ist, aber sie glaubt, daß die Besserstellung weiblicher Angestellter gegenüber weiblichen Beamten ein Unrecht sei und hält im Interesse der gleichen Behandlung an ihrer Benachteiligung der weiblichen Angestellten in ihrem Dienst fest. Die Sache selbst steht hier nicht zur Debatte. Festgestellt sei nur, daß in diesem Fall unter Beweis gestellt ist, daß der Geist der Tarifordnungen noch lebt.

Es gibt noch mehrere solcher Fälle. So wurde im Landtag von Nordrhein-Westfalen einstimmig von allen Parteien ein Gesetz über die Verbesserung der Beamtenbezüge angenommen, das in einer von den Fraktionen kaum beachteten Bestimmung festlegte, daß das Angleichungsrecht mit dem Land an Stelle des früheren Reiches als Vergleichsmaßstab wieder angewandt werden soll. Dieses Angleichungsrecht schloß 1933 einen dunklen Abschnitt der Tarifgeschichte nach dem ersten Weltkrieg ab; es war so ungefähr der Punkt auf dem i des Systems staatlicher Schlichtung und bestimmte im Verfolg von Notverordnungen, daß Arbeiter, Angestellte und Beamte des öffentlichen Dienstes bei Ländern, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts keine höheren Löhne und Gehälter erhalten dürften als die vergleichbaren Reichsbediensteten. Nach 1945, als ein Reich als Vergleichsmaßstab nicht mehr da war, verschwand der Spuk; jetzt taucht er wieder auf. Wenn das Angleichungsrecht in der Bundesrepublik wieder angewandt werden sollte, brauchten die Gewerkschaften nur noch mit der Bundesregierung über Löhne und Gehälter der Arbeiter und Angestellten zu verhandeln. Da die Länder, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts ohnehin nicht mehr leisten dürfen als die Bundesregierung zahlt, wären besondere Tarifverhandlungen dort überflüssig. In Nordrhein-Westfalen hat die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr durch eine Denkschrift auf den ungesetzlichen Eingriff in das Tarifvertragsrecht hingewiesen und sich dabei auf Grundgesetz und Tarifvertragsgesetz berufen. Von den Gemeinden und anderen dadurch in ihrem Recht der Selbstverwaltung beschränkten Körperschaften des öffentlichen Rechts scheint sich niemand dadurch beschwert gefühlt zu haben, zum mindesten ist nicht bekannt geworden, daß sie in gleicher Weise dagegen protestiert hätten. Zunächst einmal haben die gewerkschaftlichen Vorstellungen erreicht, daß das Angleichungsrecht auch in Nordrhein-Westfalen durch Regierungsverordnung nicht angewandt werden soll, bis eine allgemeine Neuordnung erfolgt. Der Bundestag wird sich hoffentlich eingehend damit beschäftigen, wenn die Bundesregierung; wie anzunehmen ist, versuchen sollte, es in einem Besoldungsgesetz fröhliche Urständ feiern zu lassen. Das ganze Angleichungsrecht ist ein besonderer Komplex für sich. In

ein Besoldungsgesetz für Beamte gehört es nur insoweit hinein, als Beamte davon betroffen werden. Angleichung für Arbeiter und Angestellte mit ihren weitreichenden Eingriffen in Tarifverträge im öffentlichen Dienst ist aber etwas wesentlich anderes, das sehr sorgfältiger Überlegung bedarf.

Nach 1945 haben sich für den öffentlichen Dienst Tarifparteien auf der Arbeitgeberseite gebildet, die zunächst einmal versuchten, Löhne und Gehälter für Arbeiter und Angestellte schrittweise den gestiegenen Lebenshaltungskosten anzugleichen. Die sogenannten Manteltarifbestimmungen, als TO A und TO B, sind bisher von ihnen nicht in Angriff genommen worden, lediglich die Anlagen, Lohn tafeln und Gehaltstabellen wurden geändert. Das geschah mitunter bezirklich und im Landesmaßstab, wie bei den Gemeinden und gemeindlichen Betrieben, oder für das gesamte Bundesgebiet, wie bei einigen Sozialversicherungsträgern, mitunter auch überhaupt nicht, weil, wie beispielsweise bei der Arbeitsverwaltung und den Provinzialverwaltungen, das Recht auf Abschluß eines selbständigen Tarifvertrages nicht zweifelsfrei war. So buntscheckig wie die Zahl der Tarifvertragspartner sieht denn auch das Ergebnis aus. Bund und Länder wichen voneinander ab, die Länder untereinander haben verschiedene Löhne und Gehälter, und in den meisten Ländern haben die Gemeinden und die Körperschaften des öffentlichen Rechts, vorzugsweise die Nichtgebietskörperschaften, untereinander verschiedene Sätze. Es steht außer Zweifel, daß das ein unbefriedigender Zustand ist. Für die Arbeiter wird eine bezirkliche Lohnregelung immer angestrebt werden; das Industriegebiet hat andere Lohnbedingungen wie etwa Bayern, aber für die Angestellten ließe sich ein einheitlicher Gehaltstarif gut denken. Was an dieser Stelle dazu zu sagen ist, wäre nur, daß die Gewerkschaften im Bundesgebiet ihrer Organisation nach solche Verträge wohl abschließen könnten, daß aber die zum mindesten auch von der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr angestrebte globale Behandlung aller Angestelltentariffragen deswegen nicht stattfinden kann, weil die Arbeitgeberseite sich nicht einig wird. Werden nun die allgemeinen Bedingungen des Arbeitgebervertrages für Arbeiter und Angestellte, nämlich die Ablösung der Tarifordnungen durch Tarifverträge, wieder getrennt behandelt und verhandelt, so wird auf lange Zeit hinaus mit weiteren Verzögerungen und schließlich mit unterschiedlichen Ergebnissen zu rechnen sein. Von der Gewerkschaft ÖTV liegen sorgfältig durchgearbeitete Entwürfe sowohl für Arbeiter als für Angestellte vor. Sie wird also hier die schwere Aufgabe haben, koordinierend und ausgleichend im Sinne einer gleichmäßigen Tarifpolitik im öffentlichen Dienst zu wirken. Daß ihr diese undankbare Rolle zugefallen ist, verursacht jetzt Zeitverlust und bedeutet für die Gewerkschaft eine Verantwortung, die eigentlich die zu tragen hätten, die das Wort so gerne im Munde führen.

Im Zusammenhang mit dem Mitbestimmungsrecht sind in letzter Zeit in bezug auf den öffentlichen Dienst recht merkwürdige Darlegungen in der Öffentlichkeit erschienen. Sie gehen allgemein von falschen Voraussetzungen aus. So ist es bezeichnend, daß man bei den Arbeitern und Angestellten im öffentlichen Dienst von der vertraglichen Regelung ihrer Arbeitsbedingungen kaum Notiz nimmt, sondern fast ausschließlich das öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis der Beamten in den Vordergrund stellt, wenn man vom Mitbestimmungsrecht im öffentlichen Dienst spricht. Dabei — und das ist einer der wichtigsten Gründe dafür, warum die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr für echte Tarifverträge kämpft — ist die tarifliche Regelung der Arbeitsverhältnisse für Arbeiter und Angestellte das entscheidende Argument für ihren Anspruch auf das Mitbestimmungsrecht. Ebensowenig wie Regierung oder Parlament sich über

vertragliche Bindungen irgendwelcher Art, in denen sie Partner sind, einseitig hinwegsetzen können, ebensowenig können sie in ihrer Stellung als Arbeitgeber, die sich auf die Ebene des privaten Arbeitsrechts begeben haben, eine Ausnahme bei dem Mitbestimmungsrecht fordern. In Tarifverträgen kann auch die Regierung, eben weil sie nur die eine Vertragspartei darstellt, nicht willkürlich handeln. Hier gelten die gleichen Spielregeln für das Arbeitgeber — Arbeitnehmerverhältnis wie überall, und nach Recht und Gesetz ist auch der öffentliche Dienst daran gebunden. Dieselben Spielregeln wollen Arbeiter und Angestellte auf das Mitbestimmungsrecht angewendet wissen. Sie haben hier nicht mehr und nicht weniger zu fordern als die Arbeitnehmerschaft insgesamt.

Manche tarifvertraglichen Bestimmungen werden ausgekämpft werden müssen und auch ausgekämpft werden. In der Frage des Mitbestimmungsrechts für Arbeiter und Angestellte wird die Gewerkschaft keinerlei Unterschiede gegenüber der Wirtschaft und Industrie anerkennen.