

Gewerkschaft liche Monatshefte 2'75

Gerhard Schmidt

Öffentlicher Dienst — für den Bürger, für die Gesellschaft

Gerhard Schmidt, geb. 1919 in Berlin, ist Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstands des DGB. Er ist zuständig für die Abteilungen Beamte — Öffentlicher Dienst und Personal.

I.

Der Wiederaufbau der staatlichen Ordnung und der wirtschaftlichen Struktur unseres Landes war — neben der Betreuung der vom Kriege sozial Getroffenen — nach dem Kriege 1945 eine der wesentlichsten Aufgaben, die in die Hände des öffentlichen Dienstes gelegt wurden. Nach 25 Jahren Bundesrepublik und in engem Zusammenhang mit dem 25jährigen Jubiläum des Deutschen Gewerkschaftsbundes sind ein kritischer Rückblick, eine Analyse der Gegenwart und ein Blick in die Zukunft notwendig.

Der in der öffentlichen Meinung vor allem durch die Beamten repräsentierte öffentliche Dienst steht in der Kritik der Medien, der Politik und der Bevölkerung. Deshalb muß ein Blick in die Vergangenheit gestattet sein, um die Gegenwart und die Bedeutung des öffentlichen Dienstes für die Entwicklung unserer Gesellschaft und die Ausfüllung des Sozialstaatsprinzips im Sinne unseres Grundgesetzes richtig werten zu können.

Die durch den Zusammenbruch des Dritten Reiches, durch den verlorenen Krieg und durch die fast totale Zerstörung der Produktionsmittel gekennzeichnete Ausgangslage war nicht nur eine Herausforderung an Arbeitnehmer und Unternehmer, um ihrer Existenz willen den Wiederaufbau zu beginnen, sondern war

zugleich auch eine Herausforderung an die öffentliche Infrastruktur, an die Verwaltungen und öffentlichen Betriebe, ohne deren Dienstleistung auch der industrielle Wiederaufbau und das Überleben der Bevölkerung nicht denkbar gewesen wären.

In der heutigen Zeit der überaus kritischen Betrachtung des öffentlichen Dienstes wird leicht außer acht gelassen, daß in dieser Aufbauphase weit bis in die 50er Jahre hinein die Arbeitsbedingungen und die soziale Situation der im öffentlichen Dienst beschäftigten Arbeiter, Angestellten und Beamten gegenüber denen in der Privatwirtschaft so weit zurückblieben, daß es damals nur schwer möglich war, unter diesen Bedingungen genügend qualifizierte Menschen für die Arbeit im öffentlichen Dienst zu gewinnen.

Heute, in einer Zeit, da die Grenzen des wirtschaftlichen Wachstums sich abzeichnen und auch für die öffentlichen Hände eine Zeit der materiellen Beengung eingetreten ist, wird — und das mag verständlich sein — vor allem die Sicherheit des Arbeitsplatzes der im öffentlichen Dienst Beschäftigten und das, was man schlechthin als ihre Privilegien bezeichnet, kritisch gewertet. Es ist dabei verständlich, daß ohne eine genügende Aufklärung über die Leistungen des öffentlichen Dienstes der Bürger tief erschreckt zur Kenntnis nimmt, daß für Personalkosten in Bund, Ländern und Gemeinden im Jahr rund 130 Milliarden DM aufgewendet werden müssen. Die provozierende und zu kräftig formulierte Überschrift einiger kritischer Betrachtungen über den öffentlichen Dienst: „Fressen die Beamten den Staat auf?“ ist zum geflügelten Wort in vielen Bereichen des politischen und öffentlichen Lebens geworden.

Um die richtigen Relationen zu erkennen, müssen einige Fakten bekannter sein, als sie es bisher sind. Dieser sicherlich sehr hohe Betrag an Personalkosten wird für insgesamt 3,4 Millionen Mitarbeiter verwendet, die sich in 1,5 Millionen Beamte, 1 Million Angestellte und 0,9 Millionen Arbeiter gliedern.

Auch diese Millionenzahlen erwecken beim Bürger neue Gefühle des Unbehagens, zumal ihm weder von den Politikern noch von den öffentlichen Händen ausreichend Aufklärung gegeben wird, wo und mit welchen Aufgaben diese Mitarbeiter eingesetzt sind. Es gehört zu den allgemeinen Annahmen, daß es sich dabei überwiegend um Verwaltungskräfte handelt, die nach einem alten Vorurteil nicht als so produktiv und notwendig angesehen werden wie die direkt im Produktionsprozeß stehenden Arbeitnehmer der Wirtschaft.

II.

Untersucht man aber die Personalstruktur des öffentlichen Dienstes und die Aufgabenverteilung, kommt die nüchterne Auswertung der vorhandenen Statistiken zu der für die meisten überraschenden Schlußfolgerung, daß dieser Sektor Verwaltung sich nicht, wie man allgemein annimmt, ständig sozusagen durch

Zellteilung vergrößert hat, sondern im Gegenteil relativ stabil blieb und in vielen Bereichen sogar in der Zahl absolut abgenommen hat.

Wenn man sich nicht damit begnügt, allein auf die Entwicklung in den Bonner Ministerien zu schauen — wobei sich dort unverzichtbar beim Auf- und Ausbau unserer Staatlichkeit, vor allem aber auch beim Ausbau unserer Landesverteidigung ständig Zuwächse ergeben mußten —, sondern sich den Bereichen zuwendet, die sich in den Ländern oder Kommunen besonders dem Bürger nahe darstellen, kommt man zu einem überraschend positiven Ergebnis. Die großen Personalzuwächse, die insbesondere im Verlauf des Jahres 1974 und in den ersten Monaten des Jahres 1975 im Schlaglicht der Kritik standen, sind nichts anderes als die Konsequenz einer Politik, die darauf abgestellt war, höhere soziale Sicherheit, größere Gerechtigkeit und mehr soziale Vor- und Fürsorge dem einzelnen Bürger in der Gemeinschaft zu bieten. Vor allen Dingen in den Bereichen, die zu den klassischen Aufgaben unserer Städte und Gemeinden gehören, wird dies an praktischen Beispielen deutlich. Wenn es in einer Stadt wie Düsseldorf 1966 erst vier städtische Einrichtungen für die Kinderbetreuung mit 130 Plätzen gab, 1973 aber 31 derartige Einrichtungen mit 1 750 Plätzen festgestellt werden können, so ist doch wohl das Bedeutsame daran, daß eine echte Hilfe gegeben, eine öffentliche Aufgabe erfüllt wurde, und nicht der selbstverständlich unumgängliche Zuwachs von Mitarbeitern, der in diesem Falle 99 zusätzliche Stellen bedeutete.

Leider wird aber, wie die Erfahrung lehrt, nur über die Stellenvermehrung und selten über das größere Angebot an öffentlicher Dienstleistung gesprochen. Man könnte die Beispielskala über Ausbau von Krankenhäusern, Schulen, Altenheimen bis hin zu den sich mit dem Wohlstandsmüll befassenden Einrichtungen erweitern und würde ein plastisches Bild von der Vielfältigkeit des in 25 Jahren betriebenen Ausbaus unserer öffentlichen Infrastruktur erhalten, die gleichzeitig noch, ohne daß das Wort „Lebensqualität“ erfunden war, ganz praktisch Lebensqualität, vor allem für den Arbeitnehmer, geschaffen hat. Trotzdem oder gerade deshalb wird der kritische Betrachter, wieder einmal das Beispiel Düsseldorf herangezogen, feststellen, daß die Zahl der Beschäftigten in dieser Stadt von 1960 bis 1973 von 7 900 auf 9 645 angestiegen ist.

In dieser Zahl steckt, wenn man sie nach den verschiedenen Aufgabengebieten auseinandernimmt, natürlich auch der Anteil der so kritisch betrachteten Verwaltung. Im gegebenen Beispiel würde aber festgestellt werden können, daß im Bereich der sogenannten inneren Verwaltung trotz der Aufgabenausweitung im Dienste des Bürgers im gleichen Zeitraum mehr als 700 Stellen gestrichen wurden und somit der Anteil der „unproduktiven“ Verwaltung nicht nur relativ, sondern auch absolut abgenommen hat.

In der Diskussion um die Kosten des öffentlichen Dienstes — die leider keine Kosten-/Nutzen-Diskussion ist; denn dann würde man sich ja auch mit Leistungen und der Produktion des öffentlichen Dienstes befassen müssen — wird von

interessierter Seite immer wieder darauf hingewiesen, daß es dringend geboten sei, die öffentlichen Ausgaben einzuschränken und die Kosten zu senken. Im Rahmen der Stabilitätsdiskussion gehörte dies zum ständigen Repertoire der Unternehmervertreter in der Konzertierte Aktion, die es nicht ein einziges Mal versäumten, einen Einspar- und Maßhalteappell an die öffentliche Hand zu richten. Von der Presse aufgenommen und in der Tendenz vielleicht sogar noch verstärkt, hat diese Forderung auch bei den Arbeitnehmern ein spürbares Echo gefunden. Deshalb muß — und das wird eine Aufgabe des DGB sein — mehr als bisher verdeutlicht werden, was die Leistungen des öffentlichen Dienstes gerade für den Arbeitnehmer bedeuten und wo eine Einschränkung dieser Leistungen ihn ganz besonders treffen würde.

Nur wer über ererbtes oder erworbenes Vermögen verfügt, wird auf die vielfältigen Dienste der öffentlichen Hand verzichten können. Er wäre in der Lage, seine und seiner Familie Bedürfnisse auch ohne öffentliche Einrichtungen zu befriedigen. Ihm, dem Vermögenden, wäre es möglich, das private Schwimmbad, die Privatschule für seine Kinder, das Privatsanatorium für die Wiederherstellung seiner Gesundheit und viele andere zur Selbstverständlichkeit gewordene Einrichtungen des öffentlichen Dienstes — von der Stadtbibliothek bis zur Volkshochschule — aus eigenem Vermögen zu finanzieren.

Für den Arbeitnehmer würde ein Abbau dieser Einrichtungen den Verlust echter Lebensqualität, den Verlust der Chancengleichheit seiner Kinder und den Verlust eines wichtigen Teiles sozialer Sicherheit und Geborgenheit bedeuten.

Die Gesellschaft sollte erkennen, welcher Reichtum wirksam: auch für den einzelnen aus diesen Leistungen erwächst. Denn keine noch so gut ausgestaltete Form privater Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand wird jemals ausreichen, die vorhandene und sicherlich noch auszubauende öffentliche Infrastruktur zu ersetzen.

III.

Ein besonders politisches Gewicht hat von Beginn der Aufbaujahre an die Diskussion um den rechtlichen Status der im öffentlichen Dienst tätigen Mitarbeiter gehabt. Am Anfang bestanden große politische Bedenken — nicht nur bei den Besatzungsmächten —, ob die Wiedereinführung des Berufsbeamtentums sich mit der angestrebten demokratischen Entwicklung unseres Landes vereinbaren ließe. Obwohl kein Zweifel bestand, daß große Teile der Beamtenschaft während der Weimarer Republik keine echte Bindung zur Demokratie entwickelten und obwohl sicherlich nicht übersehen werden darf, daß dieser Teil, noch mit dem Staatsverständnis des Kaiserreiches erfüllt, dem Diktatorsystem des Dritten Reiches in falsch verstandener Pflichterfüllung ohne großes Widerstreben diente, haben die deutschen Gewerkschaften als damals einzige Interessenvertretung der Arbeitnehmer in dieser Auseinandersetzung nach sorgfältiger Prüfung die Wiedereinführung des Berufsbeamtentums gefordert. Sie taten es unter dem Gesichtspunkt, daß trotz des Mißbrauchs im Dritten Reich, der mit der Bereitschaft weiter Kreise der Be-

amtenschaft zu Treue und Pflichterfüllung getrieben wurde, kein anderes Modell zur Verfügung stand, von dem man annehmen konnte, daß es die Gesetzlichkeit des Handelns und die Unparteilichkeit in der Dienstausbübung, die Unbestechlichkeit und Verantwortung so sicherstellen würde wie ein von seinen nationalsozialistischen Elementen befreites und der Demokratie verpflichtetes Berufsbeamtentum.

Erst heute, nach mehr als 25 Jahren, haben wir — vielleicht auch, weil es früher an Kraft und Zeit dazu fehlte — die Diskussion um neue und bessere Formen des Personalrechts im öffentlichen Dienst aufgenommen. Der DGB und seine Gewerkschaften fordern heute eine Vereinheitlichung des Rechts der drei bestehenden Arbeitnehmergruppen im öffentlichen Dienst. Sie fordern damit die Schaffung eines einheitlichen Mitarbeitertyps, der unserer Form der Gesellschaft besser gerecht wird und endgültig Abschied nimmt von den Personalstrukturen des Obrigkeits- und Polizeistaates. Diese Diskussion ist politisch in vollem Gange. Unsere Forderungen stoßen teilweise auf erbitterten Widerstand derer, die den Staat nicht als eine notwendige Organisationsform der Gesellschaft ansehen, sondern ihn immer noch als ein überhöhtes und über den Dingen stehendes Wesen betrachten.

Wir aber, das heißt der DGB, der schon im Jahre 1946 zur Erhaltung des Berufsbeamtentums entscheidend beigetragen hat, haben damit auch die Pflicht und das Recht übernommen, immer wieder zu prüfen, welche neuen und besseren Formen unserer gesellschaftlichen und politischen Entwicklung entsprechen.