

Entwicklungstendenzen zur Rolle der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst

Prof. Dr. Reinhard Hoffmann, geb. 1936 in Dresden, studierte Rechtswissenschaft. Seit 1971 ist er Professor für öffentliches Recht, kollektives Arbeitsrecht und, politische Wissenschaft an der Universität Bremen. Er ist seit 1966 Bürgerschaftsabgeordneter in Hamburg.

Die gewerkschaftlichen Möglichkeiten, auf die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst einzuwirken, hängen ab von den allgemeinen Entwicklungstendenzen im öffentlichen Dienst, von der konkreten Zuordnung der Interessenpositionen in dem Beziehungsfeld Arbeitgeber Staat — Bedienstete — Bürger und von der institutionellen Ausformung der unterschiedlichen Interessenpositionen.

1. Entwicklung der Interessen im öffentlichen Dienst

Ganz allgemein ist ein zunehmend schärferer Widerspruch festzustellen zwischen den historisch gewordenen Strukturen des öffentlichen Dienstes und den gesellschaftlichen Anforderungen an diesen — wobei jene Anforderungen noch infolge ihres Bezuges zu dem gesamtgesellschaftlichen Interessengegensatz höchst unterschiedlich, ja entgegengesetzt definiert sind.

Auf der einen Seite fordern die Emanzipationsinteressen jener Arbeitnehmerschichten, die vom sozialgestaltenden Staat Unterstützung zur Chancengleichheit erwarten, eine kooperative Struktur des öffentlichen Dienstes, die die Wahrnehmung der auf Selbstverwirklichung der Bürger zielenden öffentlichen Aufgabe in einer gleichfalls ein Höchstmaß an Selbstbestimmung der öffentlichen Bediensteten gewährleistenden Arbeitsweise ermöglicht.

Andererseits — und zur Zeit noch wesentlich stärker — üben die vorherrschenden Kapitalinteressen einen zunehmenden Kosten- und Leistungsdruck auf den öffentlichen Dienst aus, da sie sowohl an der staatlichen Übernahme gesamtwirtschaftlicher Grundleistungen und unmittelbarer Vorleistungen für eine rentable Produktion als auch an möglichst geringer Steuerbelastung der Gewinne zugunsten unmittelbar privater Kapitalverwertung interessiert sind. Der öffentliche Dienst unterliegt zwar selbst nicht direkt dem kapitalistischen Profitprinzip und Konkurrenzdruck, jedoch den allgemeinen Entwicklungstendenzen der Ge-

samtwirtschaft, da der Staat bei sich erweiternder Interventionstätigkeit und zunehmender Verflechtung von staatlichem und wirtschaftlichem Bereich in wachsende Abhängigkeit von den realen Bewegungen der Privatwirtschaft gerät.

Im gesamten Dienstleistungs- und Verwaltungsbereich vollzieht sich im Interesse höchstmöglicher Kapitalverwertung ein Prozeß drastischer Arbeitsintensivierung und wird eine hierarchische Kontrolle der Arbeitsprozesse zur Leistungsmessung angestrebt. Da auch im öffentlichen Dienst die Produktivität geringer als in der Gesamtwirtschaft sonst verbessert wird, gerät er immer stärker unter einen Kostendruck, der auf Produktivitätssteigerung durch Rationalisierung und Arbeitsintensivierung sowie auf eine Ökonomisierung drängt. So werden jetzt durch sogenannte Verwaltungsreformen erst Großbetriebsstrukturen im öffentlichen Dienst geschaffen, die den rationellen Einsatz von Maschinen, die Zerlegung und Spezialisierung der Arbeit sowie Leistungslohnsysteme ermöglichen. Dabei wird der Gegensatz zwischen leitender, planender und kontrollierender Arbeit und (kooperativ) ausführender Arbeit zunehmend verschärft, während die mittlere (Entscheidungs-)Ebene mehr und mehr ausfällt, so daß der Leistungsdruck insbesondere für die unteren (und mittleren) Bediensteten verstärkt wird und auch einem Teil der oberen Bediensteten eine Dequalifizierung droht.

Zugleich erweist sich die traditionelle hierarchische Verwaltungsorganisation als überholt und produktivitätshemmend, insoweit die bei der Verantwortung des Vorgesetzten vorausgesetzte Übersicht und Beherrschung des unterstellten Bereichs infolge dessen zunehmend sachlicher wie technologischer Komplexität verlorengeht und insoweit die meisten Aufgaben eine Kooperation der Bediensteten erfordern, während die hierarchische Arbeitsorganisation auf Arbeitserlegung und Einzelleistung abgestellt ist und daher den Bediensteten das erforderliche Verständnis für die Gesamtaufgabe versperrt.

Im Zuge dieser Entwicklungstendenzen ist auch das bestehende öffentliche Dienstrecht und Besoldungssystem zu einem erheblichen Hemmschuh geworden, und zwar für alle beteiligten Interessen, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Das immer stärker am traditionellen Beamtenrecht ausgerichtete öffentliche Dienstrecht gewährleistet den Bediensteten in erheblichem Umfang die Ausschaltung der proletarischen Existenzunsicherheit und Konjunkturabhängigkeit der übrigen Arbeitnehmer, indem es mittels Lebenszeitanstellung und allmählichem Aufrücken in Gehalt und Hierarchie nach dem Anciennitätsprinzip die Stellung des einzelnen Bediensteten weniger von seiner konkreten Tätigkeit als von seinem allgemeinen Personalstatus abhängen läßt, während das Besoldungssystem (der Beamten) sich an dem abstrakten Amt, gleich Stellung in der Hierarchie, orientiert und einen — als Leistungsanreiz einsetzbaren — Aufstieg in der Besoldung nur mittels Übertragung eines höheren Amtes, gleich Aufrücken in der Hierarchie, zuläßt. Das öffentliche Dienstrecht ist streng individualistisch ausgerichtet in Leistungsbemessung, Beurteilung, Besoldung und Mechanismen der Interessenvertretung für den Bediensteten; es zwingt den Bediensteten zu politi-

scher Abstinenz gegenüber den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, die gerade auch die Dienstleistungen und Funktionen des öffentlichen Dienstes betreffen. Intern sehr hinderlich sind die Unterschiede im Dienstrecht der drei Statusgruppen — Beamte, Angestellte, Arbeiter —, wobei zumindest auf den unteren Ebenen faktische Angleichungstendenzen immer mehr sich durchsetzen.

2. Reform des öffentlichen Dienstrechts

Die allerorten mit ganz unterschiedlicher Stoßrichtung geführte Kritik am Öffentlichen Dienst hat sich — zu vordergründig — festgemacht am öffentlichen Dienstrecht.

1973 hat eine von der sozialliberalen Bundesregierung eingesetzte Studienkommission, der allerdings keine Mitglieder von Personalvertretungen angehörten und in der Vertreter etwas kritischerer, alternativer Positionen ohne jede Einflußchance waren, einen Bericht und Vorschlag zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vorgelegt. Wenn er auch in seinen einleitenden Grundsatzbemerkungen zum Verhältnis von Staat, öffentlichem Dienst und Gesellschaft eine begrenzte — für solche Kommissionen durchaus typische — Ambivalenz aufweist, so daß sich manche positive, sogar progressive Sätze isoliert feststellen lassen, ist er in seiner Gesamttendenz doch unzweideutig gekennzeichnet durch eine äußerst konservative Orientierung und Wertung. Das die Empfehlungen tragende Staatsverständnis geht von einer strikten Trennung und Überordnung des einem abstrakten „Gemeinwohl“ verpflichteten Staates gegenüber der Gesellschaft aus und zielt darauf, „das Problem der Repräsentation des Gemeinwohls“ — durch den öffentlichen Dienst, der unabhängig „vom Kräftespiel der widerstreitenden Interessen der pluralistischen Gesellschaft“ sein müsse! — „als des korrigierenden Aspekts bei der Staatswillensbildung zu lösen“. Anknüpfend an die Behauptung, daß die öffentlichen Dienstrechtssysteme des gegenwärtigen Zustands „sich in ihrer Grundstruktur im wesentlichen bewährt“ hätten, soll ein „funktional-ethisches Dienstverhältnis“ (?) geschaffen werden, in dem „die Treuepflicht zur Staatsidee“ — ? — „eine völlige politische Neutralisierung der Privatsphäre“ — der Bediensteten —, „verhindern“ solle. Unter der Flagge, „auf eine Senkung der Verwaltungskosten hinzuwirken und die Qualität der öffentlichen Leistungen zu steigern“, wird das Dienstverhältnis nach dem „Legitimationskriterium der individuellen Leistung“ konstruiert, mit der Maßgabe, daß das Leistungsprinzip „prinzipiell auch zu Konsequenzen bei unzureichenden Leistungen führt“, und wird „schon wegen der vielfältigen und sehr differenzierten Funktionen“ ein einheitliches Dienstrecht für „nicht denkbar“ erklärt. (*Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, 1973, S. 24, 28, 36, 103 f., 112 f., 117, 121, 136.*)

Das vorgeschlagene Dienstverhältnis ist grundsätzlich ein Dauerdienstverhältnis (mit beamtenähnlichem) Bestandsschutz, in dem für alle öffentlichen Bediensteten die bisherigen Beamtenpflichten, insbesondere zur Mäßigung und

Zurückhaltung bei politischer Betätigung, gelten einschließlich des als Dienstordnungsrecht neu firmierten Disziplinarrechts; in dem Dienstposten und Funktionsgruppe mit Basiseinstiegen als Instrumente der Personalsteuerung handhabbar werden; und zwar so, daß die im Zweijahresturnus wiederholte konkrete analytische Leistungsbewertung des einzelnen Bediensteten mit dem in analytischer Funktionsbewertung gemessenen Anforderungsprofil des Dienstpostens verglichen wird, daß für 15 vH der Bediensteten an den zweijährigen Beurteilungszeitraum gebundene Leistungszulagen vergeben werden und andererseits Bedienstete, deren Leistungen zweimal nicht den Anforderungen genügen, auf Dienstposten der nächstniedrigen Bezahlungsgruppe zurückgestuft werden, Das Dienstrecht aller öffentlichen Bediensteten soll durch Gesetz geregelt werden, wobei ein Bezahlungsbeirat bei jährlicher Überprüfung der Einkommensentwicklung im Vergleich zum Durchschnittseinkommen aller Arbeitnehmer dem Parlament Vorschläge zur Besoldungsgesetzgebung machen soll: Da einerseits „die neue Rechtsstellung“ aller Bediensteten „sich auf das Gesamtsystem der Rechte und Pflichten der Bediensteten auswirken“ müsse und andererseits „im öffentlichen Dienst Kampfmaßnahmen in der Regel wesentlich weitergehende Auswirkungen als im sonstigen Arbeitsleben“ hätten, sollen ganz allgemein Tarifautonomie und Streikrecht ausgeschlossen werden.

Eine Kommissionsminderheit dagegen schlägt vor, das Dienstrecht für alle öffentlichen Bediensteten teils durch Gesetz und unter Ausschluß von Arbeitskämpfen, teils — nämlich hinsichtlich Bezahlung und anderer Elemente der Gegenleistung — durch Tarifvertrag zu regeln mit der Möglichkeit von Arbeitskämpfen, die aber bezüglich der Wahrnehmung einer Reihe aufgezählter öffentlicher Aufgaben ausgeschlossen werden müsse; diese Minderheitsmeinung soll nach deren eigener Prämisse erst eine Grundgesetzänderung erfordern (vgl. Bericht S. 347, 349, 372).

Der Kommissionsbericht, der die Struktur und Arbeitsorganisation der Verwaltung nur als nicht weiter relevante Randbedingung kurz erledigt (S. 125 ff.), zielt also in unkritischer Übernahme eines individualistisch verzerrten Leistungsprinzips, das weder objektive noch subjektive Leistungsmessung in der gegenwärtigen Realität der Arbeitsorganisation ermöglicht, darauf hin, bei unveränderter Organisationsstruktur im öffentlichen Dienst den einzelnen Bediensteten mittels Konkurrenz um Arbeitsplatz und Verdienst zu — individuell — höherer Leistung anzutreiben, indem die individuelle Stellung des Bediensteten strikt an die konkrete Tätigkeit gebunden und über die Veränderung der Tätigkeitsanforderungen Leistungsdruck bzw. Lohnkostensenkung erreicht wird.

Dieser Vorschlag, der prinzipiell mit den Vorstellungen des berufsständlerischen Beamtenbundes übereinstimmt, ist so reaktionär, daß er einzig und allein bewirken kann, überhaupt jede Reform zu blockieren. Die Gewerkschaften — DGB, ÖTV, DPG, GEW und GdED — haben unzweideutig die „obrigkeitsstaatliche“, „konservative Grundhaltung“ der Empfehlungen bloßgelegt und sie

nicht als „geeignete Diskussionsgrundlage“ anerkannt, haben den Ausschluß des Streikrechts für alle öffentlichen Bediensteten zu Recht als „verfassungswidrig“ bezeichnet und auch gegenüber dem Minderheitsvorschlag wegen der darin ebenfalls enthaltenen Streikrechtsbeschränkung „grundsätzliche Vorbehalte“ geäußert. Ein Versuch, die Kommissionsempfehlung zu verwirklichen, wäre direkt eine umfassende Kraftprobe mit den Gewerkschaften um deren Existenz überhaupt im öffentlichen Dienst und ist daher jedenfalls unter den gegenwärtigen Kräfteverhältnissen von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Demgegenüber haben die Gewerkschaften in intensiver Diskussion aus den betroffenen Bedienstetenkreisen selbst eine die Zukunft ermöglichende Konzeption eines einheitlichen Dienstrechts entwickelt, angefangen mit den Grundsätzen des DGB zur Neuordnung des Beamtenrechts von 1970, über entsprechende Beschlüsse der Einzelgewerkschaften ÖTV, GdED, DPG und GEW, bis hin zu dem insoweit abschließenden Beschluß über den Antrag 283 auf dem 9. Bundeskongreß des DGB 1972. Die Konzeption, die entgegen Tradition und sonstigen „Reform“-Vorschlägen nicht von dem Bild — objektivem Status und subjektiver Einschätzung — der höheren Ministerialbeamten ausgeht, sondern für die Masse der öffentlichen Bediensteten — d. h. für die unteren (und mittleren) Bediensteten, die etwa drei Viertel aller Bediensteten ausmachen — spricht, zielt mit den Worten von *Heinz Kluncker* auf „einen ‚neuen Typ‘ des Beschäftigten im öffentlichen Dienst“, „dessen arbeitsrechtlicher und sozialer Status besser ist als der aller derzeitigen Beschäftigtengruppen“:

Das einheitliche, für alle öffentlichen Bediensteten geltende Dienstrecht gliedert sich in Status- und Folgerecht. Das Statusrecht umfaßt die für das Dienstverhältnis grundlegenden Rechte und Pflichten des Bediensteten und wird vom Gesetzgeber unter maßgeblicher Beteiligung der Gewerkschaften geregelt. Insofern entspricht das Statusrecht in Funktion und Inhalt der auch im allgemeinen Arbeitsrecht der Privatwirtschaft üblichen gesetzlichen Regelung der Grundzüge von Arbeitsverhältnis und Arbeitsvertrag, die als Arbeitnehmerschutzgesetzgebung Mindestbedingungen zwingend vorschreibt — wobei solch Schutzcharakter im Fall des Statusrechts des öffentlichen Dienstes durch die maßgebliche Beteiligung der Gewerkschaften sichergestellt werden muß und kann. Das Folgerecht schließt alle materiellen und sozialen Regelungen und Arbeitsbedingungen ein und wird zwischen staatlichem Arbeitgeber und Gewerkschaften gleichberechtigt ausgehandelt: „Gleichberechtigung fordert das Streikrecht“, dessen uneingeschränkte Anerkennung für alle öffentlichen Bediensteten unabdingbare Voraussetzung der Gewerkschaften für ein einheitliches Dienstrecht ist.

Die inhaltlichen Grundzüge des einheitlichen Dienstrechts zielen darauf, die für das überkommene Beamtenrecht typische soziale Sicherung des einzelnen Bediensteten mit dem größeren Maß an Freiheitlichkeit des geltenden und eines zukünftigen Arbeitsrechts zu verbinden und dadurch der allgemeinen Gewerkschaftsforderung nach einem individuellen Recht auf Arbeit und Arbeitsplatz für

jedermann näherzukommen: Das bedeutet Bestandschutz durch Lebenszeitanstellung; Treuepflicht nicht mehr irrational personalbezogen oder auf eine „Ersatz“-Idee fixiert, sondern eingegrenzt als übliche Arbeitnehmerpflicht zur Förderung der übertragenen Belange des Dienstherrn; Abbau der übermäßigen Differenzierung in der Besoldung durch erheblich weniger Gehaltsgruppen, bei Verstärkung der sozialen Bestandteile des Gehalts; anstelle der ausschlaggebenden Orientierung auf die Einzelfunktion in der Hierarchie eine wenigstens prinzipielle Trennung zwischen konkreter Tätigkeit sowie Besoldung einerseits und hierarchischer Position andererseits; Aufrechterhalten nur noch einer Kündigungsschutzfunktion des „Disziplinarrechts“, indem der gerichtsförmliche individuelle Schutz verbunden wird mit der kollektiven Mitbestimmung der Personalvertretung.

Für die Durchsetzung und Fortentwicklung eines solchen Dienstrechtsmodells, insbesondere auch für die Mobilisierung der Bediensteten selbst hinter dieser Konzeption, ist es im übrigen notwendig, daß die Gewerkschaften den Rechtsstandpunkt, den sie bislang häufig nur zögernd und nicht immer eindeutig vertreten haben, unzweideutig aufrechterhalten und offensiv verteidigen, daß auch eine solch grundlegende Reform des öffentlichen Dienstrechts mit dem Grundgesetz vereinbar ist und keiner Verfassungsänderung bedarf, trotz Art. 33 Abs. 4 und 5, weil der sozialstaatliche Schutz von Arbeitnehmerrechten und -freiheiten der Art. 20 Abs. 1, 9 Abs. 3, 12, 5 Abs. 1 und 2 Abs. 1 GG das konkrete Maß der „Berücksichtigung“ der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums bestimmt.

3. Zusammenhang von Personal- und Strukturreform

Das gewerkschaftliche Konzept darf sich jedoch angesichts der eingangs dargestellten strukturellen Probleme des öffentlichen Dienstes nicht bloß auf den Dienstrechtsaspekt beschränken, sondern muß den inneren Zusammenhang zwischen Personalreform und Strukturreform aufgreifen, da erst von einer ebenso grundlegend reformierten Struktur und Arbeitsorganisation des öffentlichen Dienstes her die Anforderungen an die Bediensteten und für ein Dienstrecht gültig formuliert werden können, während ihrerseits die Gestaltung des Dienstrechts auf Strukturen zielen muß, die der Orientierung des konkreten Verwaltungshandelns als Beitrag zur Beförderung der gesellschaftlichen Emanzipation der Arbeitnehmerschichten angemessen sind.

Die strukturelle und institutionelle Umgestaltung der Arbeitswelt des öffentlichen Dienstes muß sowohl die Interessen der Bediensteten an den Arbeitsinhalten und Arbeitsbedingungen als auch die Interessen der betroffenen Bürger an der Qualität der Dienstleistungen einbeziehen und die Möglichkeiten der zugleich individuellen wie kollektiven Mitbestimmung und Selbstverwirklichung sowohl für die Bediensteten als auch für die Bürger zum zentralen Strukturprinzip machen, unter Überwindung der hierarchischen Verwaltungsorganisation, die hoheit-

lich-disziplinierend sowohl nach außen dem Bürger gegenübertritt als auch intern die einzelnen Bediensteten als unwissende und der Führung bedürftige einschränkt und in der die Konkurrenz um den Aufstieg in der Hierarchie solidarisches Verhalten und Kooperation behindert. Für die Neustrukturierung des öffentlichen Dienstes ist maßgebend, daß zwar die prinzipielle Aufgabenstellung (das „Was“) des öffentlichen Dienstes und seiner Teile vom Parlament festgelegt werden muß. Aber unterhalb dieser Ebene muß sich, die Aufgabenerfüllung (das „Wie“) vom öffentlichen Gesamtarbeitszusammenhang bis hin zur Detailregelung in einer kooperativen Organisationsstruktur vollziehen, die ein Höchstmaß an Mitbestimmung und Selbstregulierung der Bediensteten und der betroffenen Bürger miteinander verbindet, so daß auch die große Masse der unteren Bediensteten selbst an der Bestimmung der Arbeitsaufgaben und Arbeitsorganisation effektiv beteiligt ist.

Nach den politischen Forderungen der Gewerkschaftsbewegung insgesamt soll der öffentliche Dienst im Interesse der breiten Arbeitnehmerschichten dazu beitragen, Chancengleichheit für Arbeitnehmer herzustellen, Abhängigkeiten abzubauen und Unterprivilegierte zu unterstützen. Ein solcher Beitrag zur individuellen und gesellschaftlichen Emanzipation der Arbeitnehmer in Richtung auf eine Selbstgestaltung durch die Arbeitnehmer muß gerade den Bürger aus diesen Schichten, der wie alle heute um der Befriedigung lebenswichtiger Bedürfnisse durch öffentliche Dienstleistungen willen in ständigem Dauerkontakt mit dem öffentlichen Dienst, als nur einer unter unzählig vielen einer Masse, steht, aus der Stellung eines bloßen Objekts des Verwaltungshandelns zum mitgestaltenden Subjekt seiner Beziehung zum öffentlichen Dienst werden lassen. Von daher müssen Struktur und Arbeitsorganisation des öffentlichen Dienstes, der durch Solidarisierung und Kooperation mit den Arbeitnehmern als Betroffenen und Empfängern staatlicher Maßnahmen der individuellen und kollektiven Selbstgestaltung dienen soll, in Gleichklang mit dieser inhaltlichen Aufgabenorientierung ebenfalls vom Prinzip der Kooperation und Mitbestimmung gestaltet werden.

Es sind deshalb kooperative Organisationsstrukturen zu entwickeln, die einerseits den einzelnen Bediensteten in Ausführung ihrer Arbeitsaufgabe Kooperation und gesellschaftspolitisch bewußtes Handeln, Entfaltung sozialer Sensibilität und eine aktive Beteiligung an den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen ermöglichen, die andererseits den betreffenden Bürgern kollektiv wie individuell eine Mitgestaltung eröffnen. Im Zuge einer Dezentralisierung sind alle Phasen der Aufgabenerfüllung — Planung, Durchführung und Kontrolle — in größeren Arbeitseinheiten zusammenzufassen, in denen bei Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen und Verantwortung nach unten die Bediensteten kooperativ die vorgegebene Arbeitsaufgabe selbst organisieren und die Arbeitsgestaltung, Arbeitsverteilung und Ergebniskontrolle gemeinsam vornehmen, so daß leitende und planende Tätigkeit und ausführende Arbeit wieder einander angenähert, zusammengebracht werden, unter Ausbau der kollektiven Mitbestimmung der Personalvertretung bis hinunter zu den Arbeitsgruppen. Dabei sollte unter

inhaltlich umfunktionierender Fortentwicklung der rein individualistisch konzipierten Formen des Beamtenrechts zur förmlichen „Beteiligung“ des einzelnen Bediensteten eine Effektivierung der kollektiven Mitbestimmung durch Mobilisierung der einzelnen erreicht werden.

4. Öffentlicher Dienst und allgemeine Gewerkschaftsbewegung

Die gewerkschaftliche Interessenvertretung der öffentlichen Bediensteten in der vorstehend aufgezeigten Richtung einer Personal- und Strukturreform ist angewiesen — und zwar sowohl in offensiver als auch in defensiver Perspektive — auf eine verbreiternde Rückbindung an den allgemeinen Kampf der Gewerkschaftsbewegung für alle Arbeitnehmer. Der angestrebte „neue Typ“ des öffentlichen Bediensteten, „dessen arbeitsrechtlicher und sozialer Status besser ist als der aller derzeitigen Beschäftigtengruppen“, ist in der Realisierung eines individuellen Rechts auf Arbeit und Arbeitsplatz sowie kooperativer Arbeitsbeziehungen nicht isoliert und als Privilegierung im öffentlichen Dienst vorstellbar, sondern bedarf der zumindest tendenziellen Verallgemeinerung für alle Arbeitnehmer (was nicht einen Prozeß allmählichen und für einzelne Bereiche ungleichzeitigen Fortschreitens, der aber erkennbar eine strategische Einheit bildet, verhindert). Umgekehrt muß die Abwehr jener starken Tendenzen, ein individualistisches und zugleich hierarchisches Leistungsprinzip mit arbeitswissenschaftlicher Analytik auf den öffentlichen Dienst zu übertragen, an diesbezügliche Erfahrungen und Erfolge der Gewerkschaften in der Privatwirtschaft anknüpfen. Der Kampf um das Streikrecht im öffentlichen Dienst betrifft Grundfragen der geltenden Arbeitskampfordnung und muß vom gewerkschaftlichen Standpunkt einerseits mit der Verallgemeinerung für alle öffentlichen Bediensteten zum generellen Abbau von Einschränkungen des Streikrechts der Arbeitnehmer beitragen, andererseits die vom öffentlichen Dienst her auf das allgemeine Streikrecht übergreifenden Tendenzen zu weiteren, funktional differenzierenden Einschränkungen des Streikrechts, unter angeblichen Gemeinwohlforderungen, abwehren.

Das an ihren Arbeitsinhalten und Arbeitsbedingungen festgemachte Interesse der öffentlichen Bediensteten an der Solidarisierung und Kooperation mit den Arbeitnehmern als Betroffenen staatlicher Maßnahmen stellt die Herrschaftsfunktion des öffentlichen Dienstes im Rahmen der gesamtgesellschaftlichen Herrschaftsordnung in Frage, die aber nicht vom öffentlichen Dienst allein, aus sich heraus, verändert und aufgehoben werden kann. Zudem erhöht jeder tarifpolitische Erfolg der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst selbst zugleich — jedenfalls unter den bestehenden strukturellen sozioökonomischen Zusammenhängen — den Druck auf Arbeitsintensivierung und Ökonomisierung im öffentlichen Dienst gegen Bedienstete und ihre Gewerkschaften. Es bedarf daher der Klärung des Verhältnisses zwischen der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im öffentlichen Dienst und der allgemeinen Gewerkschaftsbewegung, d. h. ob und wie die Interessen der Gesamtheit der Arbeitnehmer, auch als Steuerzahler

und Betroffene von Verwaltungshandeln, vereinbar sind mit den sozialen Interessen der öffentlichen Bediensteten.

Der öffentliche Dienst erbringt, nachdem die sozioökonomische Entwicklung einer langen Vergangenheit zu einer allgemeinen Fremdversorgung der einzelnen auch und gerade im Bereich lebensnotwendiger Bedürfnisse geführt hat, die nach dem jeweiligen Entwicklungsstand nicht unter der Geltung des Profitprinzips auf dem Wege marktwirtschaftlichen Äquivalenten- und Leistungsaustausches befriedigt werden können, wesentliche Bestandteile der Reproduktion der Arbeitskraft, die gesamtgesellschaftlich, wenn auch nicht dem einzelnen Unternehmen zurechenbar, zur Lohnquote gehören. Diese sozialen Staatsfunktionen tragen derart zu den Lebensbedingungen der Arbeitnehmer bei und könnten dadurch die Emanzipation der Arbeitnehmer fördern. Jedoch werden Inhalt und Ausmaß jener Dienstleistungen primär von den in der Gesellschaft vorherrschenden, sich auch bei der Ausrichtung der Staatstätigkeit weitgehend durchsetzenden Kapitalinteressen geprägt, die in dem Bestreben, den der privaten Kapitalverwertung direkt zur Verfügung stehenden Teil des Volkseinkommens und damit die Profitrate so groß wie möglich zu halten, auf eine qualitative und quantitative Einschränkung jener Dienstleistungen drängen. Insoweit erfüllen auch die öffentlichen Dienstleistungen direkt oder zumindest indirekt Herrschaftsfunktionen im Sinne gesamtgesellschaftlicher Herrschaft über Arbeitnehmer.

Hinzu kommt die Funktion des Staates als zentrale gesellschaftliche Planungs- und Steuerungsinstanz, die gegenüber der Krisenanfälligkeit der kapitalistischen Privatwirtschaft, die in dem strukturbedingten Mangel eines kontinuierlichen Gleichgewichts zwischen Investitionen und Produktion einerseits sowie Konsum und Kaufkraft andererseits begründet ist, die Sicherung privater Kapitalverwertung gewährleisten soll. Gerade auch die neuen Aufgaben und Funktionen des öffentlichen Dienstes, der selbst zunehmend zu einem integralen Bestandteil des gesellschaftlichen Produktionsapparats und Wirtschaftsprozesses wird, dienen daher ebenso wie die traditionellen Herrschaftsfunktionen des staatlichen Zwangsapparats der Systemstabilisierung des organisierten Spätkapitalismus und tragen unter den bestehenden Strukturen und Machtbeziehungen wesentlich zur ständigen Aufrechterhaltung und Reproduktion der Klassengesellschaft bei — entgegen den Emanzipationsinteressen der Arbeitnehmer.

Ein zweiter wesentlicher Aspekt betrifft die politökonomische Verortung der öffentlichen Bediensteten innerhalb der Gesamtgesellschaft. Sie müssen zwar ebenso wie Arbeitnehmer sonst ihre Arbeitskraft unter den Bedingungen der Lohnform zur Verfügung stellen und unterliegen damit ebenfalls der Anforderung von Mehrarbeit. Jedoch setzt sich ihr Lohn aus vom Staat eingezogenen Teilen der Primäreinkommen sowohl der Unternehmerseite (Gewinn) als auch der breiten Arbeitnehmermassen (Lohn) zusammen, woraus sich ein Gegensatz sowohl zu den Kapitalinteressen als auch zu den Arbeitnehmerinteressen ergibt, der gerade in letzterer Hinsicht etwa vordergründig deutlich wird anhand von steigender Lohnsteuerbelastung der Arbeitnehmer bei stagnie-

renden Reallöhnen oder, wenn tarifpolitische Erfolge im öffentlichen Dienst verantwortlich gemacht werden, für ein Scheitern der staatlichen Reformpolitik. Die besondere Herkunft des Lohnes der öffentlichen Bediensteten bildet somit die Grundlage für ihr Verhältnis zu den Arbeitnehmern allgemein wie für ihre spezifische Beziehung zum Staat auch hinsichtlich dessen Instrumentalisierung für die private Kapitalverwertung.

Aber die Gemeinsamkeit zwischen den öffentlichen Bediensteten und den Arbeitnehmern sonst, daß beide ihre Arbeitskraft unter den Bedingungen der Lohnform zur Verfügung stellen und Mehrarbeit leisten, bietet zumindest Ansatzpunkte für eine weiterreichende Interessenübereinstimmung, deren konkrete Ausnutzung abhängt in erster Linie von der jeweiligen inhaltlichen Orientierung, die Arbeitsinhalt, Bewußtsein und soziale Stellung der öffentlichen Bediensteten in bestimmten Entwicklungsphasen der gesamtgesellschaftlichen Auseinandersetzung prägt. Denn wenn auch die öffentlichen Bediensteten in ihrer Tätigkeit die staatlichen Funktionen realisieren, so ist doch die jeweilige Interessenausrichtung des demokratischen bürgerlichen Staats in der konkreten Situation nicht eindeutig und stabil festgelegt gegen alle Arbeitnehmerinteressen, sondern auch abhängig von dem gesamtgesellschaftlichen Kräfteverhältnis. Daher können im Fall einer gesamtgesellschaftlichen Machtmobilisierung für Arbeitnehmerinteressen auch Staatsfunktionen den Arbeitnehmerinteressen dienstbar gemacht werden und können Tätigkeit und Bewußtsein der öffentlichen Bediensteten sich — wenigstens partiell — dem allgemeinen Kampf der Arbeitnehmer verbünden.

5. Eine gewerkschaftliche Strategie für den öffentlichen Dienst

Die gegenwärtige Stellung der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst ist geschwächt durch das massive, materiell unterstützte Fortwirken von inzwischen reaktionär gewordenen Traditionen; durch einen recht diffusen Stand der Bewußtseinsentwicklung mit noch erheblichen Restbeständen berufsständischer Gesinnung; durch die Existenz unterschiedlicher Organisationen nicht nur berufsständischer Herkunft (Beamtenbund), sondern auch gewerkschaftlicher Zielrichtung (GdP); durch die Aufspaltung und Heterogenität des gesamten Organisationsbereichs; schließlich auch durch eine spezifische Art der personellen Verfilzung zwischen Repräsentanten gewerkschaftlicher Funktionen und Amts- und Mandatsträgern auf Seiten der staatlichen, öffentlichen Arbeitgeber, die durchaus auch hemmend werden kann für gewerkschaftliche Interessenvertretung mittels Basismobilisierung. Für die Gewerkschaften kommt es daher darauf an, anknüpfend an das heute schon vorhandene Arbeitnehmerbewußtsein der prinzipiellen Lohnabhängigkeit, das bei weiten Teilen der großen Mehrheit der unteren und mittleren Bediensteten mehr oder weniger deutlich festzustellen ist und angesichts der Verschlechterung der allgemeinen sozialen Stellung der öffentlichen Bediensteten (nicht zu verwechseln mit der bloßen Realeinkommensentwicklung) geschärft wird, durch eine der realen

Interessenlage aufsitzende gewerkschaftliche Interessenvertretung Organisationsgrad und Beteiligung der öffentlichen Bediensteten wesentlich zu verbessern.

"Wesentliche Instrumente dafür sind zum einen Aufbau und Tätigkeit gewerkschaftlicher Vertrauenskörper, über die die Gewerkschaften überhaupt erst an die Basis herankommen und die eine Mobilisierung der Basis organisieren und in die Gewerkschaften hineinbringen können; zum anderen eine betriebsnahe gewerkschaftliche Bildungsarbeit, die die alltäglichen Erfahrungen und Auseinandersetzungen in Betrieb und Dienststelle zu den allgemeinen Problemen des öffentlichen Dienstes, der Bediensteten und der Gesellschaft vermittelt und in eine gewerkschaftliche Strategie einfließen läßt.

Eine gewerkschaftliche Strategie für den öffentlichen Dienst muß die Vertretung der aktuellen Interessen der öffentlichen Bediensteten bezüglich Einkommenshöhe und Arbeitsbedingungen verbinden mit der sichtbaren Verfolgung der umfassenderen, mittel- und langfristigen Reforminteressen hinsichtlich Struktur und Arbeitsorganisation des öffentlichen Dienstes sowie mit der Entwicklung des allgemeinen Kampfes der Gewerkschaftsbewegung. Dies kann nur geleistet werden auf der Grundlage einer entfalteten Gesamtkonzeption der Gewerkschaften für den öffentlichen Dienst, für seine Funktion in der Gesellschaft wie für seine innere Struktur. Eine solche Gesamtkonzeption kann im Sinne einer geistigen Offensive meinungsbildend wirken, wenn sie realitätsangemessen das praktische Handeln der öffentlichen Bediensteten zu orientieren vermag und derart Massenwirkung erreichen kann.

Der einseitigen Politisierung der Tarifpolitik seitens der öffentlichen Arbeitgeber — unter dem Schlagwort: Zu hoher Tarifabschluß im öffentlichen Dienst gefährdet Reformpolitik — ist durch ein übergreifendes, antikapitalistisches Konzept der „qualitätsorientierten Modernisierung“ des öffentlichen Dienstes zu begegnen, wie es von der ÖTV programmiert worden ist: Inhalt und Qualität der öffentlichen Dienstleistungen müssen geändert werden entsprechend eindeutiger gesellschafts- und interessenbezogener Kriterien. Es geht nicht um eine beliebige Anhebung des Leistungsniveaus des öffentlichen Dienstes, die derart ungezielt nur allzuoft eher den Mittelschichten zugute kommt. „Qualitätsorientierte Modernisierung“ im gewerkschaftlichen Sinne ist eindeutig ausgerichtet an den spezifischen Interessen der unteren Arbeitnehmerschichten, um deren untergeordnete Stellung in der Gesellschaft zu verbessern, letztlich zu überwinden und die spezifischen Bedürfnisse dieser großen Mehrheit der Bevölkerung nach materieller Sicherung und gesellschaftlicher Emanzipation zu befriedigen. Eine solche Orientierung des öffentlichen Dienstes vermag eine tragfähige Brücke zum allgemeinen Kampf der Gewerkschaftsbewegung zu schlagen.

Intern im öffentlichen Dienst gilt es, die hierarchischen Strukturen mittels einer „betriebsnahen“ Tarifpolitik zu verändern und aufzulösen, indem

Formen einer kooperativen Arbeitsorganisation, Erweiterung der Mitbestimmung der Personalvertretung gegenüber der Behördenleitung und Formen der konkreten Beteiligung und kollektiven Selbstgestaltung der Bediensteten am Arbeitsplatz vereinbart werden. Entsprechende Vereinbarungen können zunächst modellhaft von den Gewerkschaften unter Ausnutzung der Vielfalt der öffentlichen Arbeitgeber mittels ergänzender, zusätzlicher Tarifverträge mit einzelnen öffentlichen Arbeitgebern abgeschlossen werden, je nachdem, wo es die gewerkschaftsorganisatorische und die allgemein politische — etwa in dem zuständigen Repräsentationsorgan des Arbeitgebers — Konstellation im Bereich eines einzelnen Arbeitgebers erleichtert.

Ebenfalls schrittweise ist der Kampf um das einheitliche Dienstrecht zu führen, indem mittelfristig eine zunehmende Angleichung der Arbeits- und Sozialbedingungen der drei Beschäftigtengruppen erreicht wird. Hierzu gehört auch die Durchsetzung des Beamtentarifvertrags, schon vor ausdrücklicher Trennung in Status- und Folgerecht, indem etwa in beamtenrechtlich regelungsfreien Räumen, in denen es also keine ausdrückliche staatliche Rechtsetzung für das Beamtenverhältnis gibt (insbesondere hinsichtlich der Arbeitsorganisation), zusätzliche „betriebsnahe“ Tarifverträge abgeschlossen werden, die nach der Natur ihres Inhalts zwangsläufig (in Parallele zu § 3 Abs. 2 TVG) und auch ausdrücklich gleichermaßen für alle drei Beschäftigtengruppen gelten.

Schließlich gilt es, eifersüchtig über das Streikrecht im öffentlichen Dienst zu wachen und alle einschränkenden Tendenzen zurückzuweisen: das Streikrecht nicht einrostet zu lassen. Das heißt nicht, daß um der Streikform willen und aus Mutwillen gestreikt werden sollte, wofür es auch gar keine Mehrheit unter den Bediensteten geben würde, zumal da auch die neue Schlichtungsordnung für den öffentlichen Dienst vom 12. 12. 1974 die vorgängige Erschöpfung aller wirklichen Verständigungsmöglichkeiten gewährleisten würde. Aber die Gewerkschaften brauchen und dürfen in der kämpferischen Vertretung der Interessen der Bediensteten nicht zurückstecken vor politischen, mit beliebigen Gemeinwohlparolen verzierten Pressionen.

Im Zuge solcher Entwicklung wird in Zukunft auch der Beamtenstreik einmal Realität werden — und sowohl unmittelbar als auch in umfassenderer Dimension zum Erfolg werden, wenn dahinter geschlossen die Gesamtheit der gewerkschaftlich organisierten Beamten und der anderen öffentlichen Bediensteten sowie ihre Gewerkschaften, bis hin zu den übrigen Gewerkschaften, stehen.