

Lage und Bewußtsein der Angehörigen des Öffentlichen Dienstes*)

Prof. Dr. Klaus Dammann, geb. 1939 in Itzehoe, lehrte Politik- und Verwaltungswissenschaft sowie Rechtssoziologie an den Universitäten Hamburg, Konstanz, Heidelberg und Berlin (FU), seit 1972 an der Universität Bielefeld.

Juristen, amtliche Statistiker und ihnen folgend auch Meinungsforschungsinstitute gliedern die Masse der lohnabhängig Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich in „Arbeiter“, „Angestellte“ und „Beamte“. Zum Teil werden auch Angestellte und Beamte zusammengerechnet, obwohl viele der (1974 insgesamt 11 vH)¹⁾ Beamten des einfachen Dienstes manuelle Arbeitertätigkeiten ausüben. Wenn man,

1. das unterschiedliche *Wachstum* verschiedener Gruppen von Lohnabhängigen erklären will,

*) Zu diesem Beitrag verweisen wir besonders auf Heft 2/75 dieser Zeitschrift (Schwerpunkt: öffentlicher Dienst).
D. Red.

1) *Wirtschaft und Statistik* 1975, S. 259. Vollbeschäftigte am 30. 6. 74.

2. objektive *Interessengegensätze* zwischen Gruppen von Lohnabhängigen darstellen will,

3. erkennen will, ob Gruppen von Lohnabhängigen unterschiedliche Möglichkeiten haben, gewerkschaftliches *Bewußtsein* oder Klassenbewußtsein zu entwickeln,

geben die juristisch/statistischen Gliederungsmerkmale nichts her. Lohnabhängigen-Gruppen *wachsen* im Verlauf der kapitalistischen Entwicklung unterschiedlich stark, je nachdem, ob es sich um die in 'der Produktion von Mehrwert (vor allem in der Industrie) Beschäftigten, um die bei der Realisation von Mehrwert in Handel, Versicherungs- und Bankwesen Beschäftigten oder um die im Staatsdienst Tätigen handelt²⁾. Die hierfür wichtigen Unterschiede sind also nicht die zwischen „Arbeitern“, „Angestellten“ und „Beamten“, sondern die zwischen „produktiven“, „kommerziellen“ und „staatlichen“ Lohnabhängigen. Objektive *Interessengegensätze* unter Lohnabhängigen — so wird behauptet und so erscheint es auch in der gegen den Öffentlichen Dienst gerichteten aktuellen Agitation — bestehen vor allem zwischen den produktiven und kommerziellen Beschäftigten einerseits und den im Öffentlichen Dienst Tätigen andererseits, so daß als wichtige Trennungslinie die zwischen „Lohnarbeitern des Kapitals“ und „staatlichen Lohnarbeitern“ erscheint. Und wenn es um die Entstehung von gewerkschaftlichem und *Klassenbewußtsein* geht, also darum, bei wem die kapitalistische Entwicklung kollektive, nicht ständisch orientierte Interessenorientierung vorantreibt und wer das Subjekt einer Transformation des Kapitalismus sein kann, wird für manche wieder die Dreiteilung, für andere die Zweiteilung wichtig. Gemeinsam ist diesen Auffassungen, daß die Angehörigen des öffentlichen Dienstes auf alle Fälle den „Mittelklassen“ zugerechnet werden, und daß der Ausdruck „Arbeiterklasse“ für die produktiven Lohnarbeiter (also vor allem in der Industrie) bzw. die (produktiven und kommerziellen) „Lohnarbeiter des Kapitals“ reserviert wird. Diese Frage — gehören die Staatsbeschäftigten zur „Arbeiterklasse“ oder zu einer „neuen Mittelklasse“? — soll hier nicht beantwortet werden; es spricht einiges dafür, daß sie falsch gestellt ist, d. h. unergiebig bleiben muß. Vielmehr sollen nur drei Thesen aus dem Diskussionszusammenhang herausgegriffen und kritisiert werden, die für die aktuelle Gewerkschaftspolitik von Bedeutung erscheinen.

Besonderer Interessengegensatz zwischen Staatsbeschäftigten und anderen Lohnabhängigen?

Staatsbeschäftigte werden aus Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge) und Preisen für staatliche Dienstleistungen bezahlt, die teils aus dem Profit der Unternehmer, teils aus dem Lohn der übrigen Lohnabhängigen herrühren. Ihre Kämpfe für eine Verbesserung (aktuell: gegen eine Verschlechterung) ihrer Lohn- und Ar-

2) Vgl. N. Kostede, Akkumulation und Mittelklassen. Zur Diskussion über die Theorie der neuen Mittelklassen, Probleme des Klassenkampfes 4 (1974), 13, 1—49; W. Vogt, Zur langfristigen ökonomischen Entwicklung eines kapitalistischen Systems, Leviathan 1 (1973), S. 161—188 mit Diskussion Vogt/Kurz, Leviathan 2 (1974), S. 295—312.

beitsbedingungen machen sich bei gleichbleibenden Transfer-, Investitions- und Sachmittelausgaben in steigender Abgabenlast und steigenden staatlichen Preisen auch zu Lasten der anderen Lohnabhängigen geltend.

Ist der so beschriebene Interessengegensatz³⁾ aber eine Besonderheit im Verhältnis der staatlichen zu den übrigen Lohnabhängigen? Branchenspezifische Lohnkostensteigerungen bedingen unter kapitalistischen Verhältnissen für die Unternehmer die (natürlich stets in ihren Realisierungsbedingungen unterschiedliche) Möglichkeit einer Überwälzung auf die Preise, können also wie Steuererhöhungen in der Folge von Lohnkostensteigerungen im Öffentlichen Dienst zu einer Senkung des Nettoeinkommens bei den übrigen Lohnabhängigen führen — und auf den *Nettoeinkommen* kommt es ihnen an; ja: diese Überwälzungsmöglichkeit unterliegt nicht einer spezifisch *politischen Beschränkung* (Wahlrück-sichten!), denen der demokratisch-bürgerliche Staat unterliegt, wenn er daran denkt, gestiegene Personalkosten über Abgaben oder staatliche Preise auf die Lohnabhängigen zu überwälzen. Insofern kann man durchaus aus der Konkurrenz untereinander resultierende Interessengegensätze zwischen verschiedenen Gruppen der Lohnabhängigen des Kapitals konstatieren, und der Interessengegensatz zwischen (z. B.) den Beschäftigten in der Nahrungsmittelindustrie und -Verteilung und den übrigen Lohnarbeitern ist kein qualitativ oder quantitativ anderer als der zwischen den Angehörigen des Öffentlichen Dienstes und anderen abhängig Beschäftigten.

Allerdings rückt der Interessengegensatz zwischen Staatsbeschäftigten und übrigen Lohnabhängigen zur Zeit gerade besonders in den Mittelpunkt der Öffentli-

chen Diskussion, weil wegen des Konflikts zwischen steigenden Staatsaufgaben und begrenzten finanziellen Mitteln⁴⁾ der Kostendruck auf die Arbeits-, Lohn- und Mitbestimmungsbedingungen im Öffentlichen Dienst besonders stark ist. Neuerdings wird sogar behauptet, daß gerade über den Konflikten, die aus dem Wachstum der Staatsaufgaben und der Staatsbeschäftigten hervorgehen, langfristiger gesehen die Transformation zu einer nachkapitalistischen Gesellschaft resultiert⁵⁾.

*Privilegien im Öffentlichen Dienst?*⁶⁾

Privilegien der Staatsbeschäftigten und speziell einer Minderheitengruppe unter ihnen, der Beamten, werden in der gegen den Öffentlichen Dienst gerichteten Agitation⁷⁾ vor allem gesehen im höheren Lohn- und Versorgungsniveau, größerer Arbeitsplatzsicherheit, besserer Krankenversorgung (durch Beihilfen

3) Projekt Klassenanalyse, Materialien zur Klassenstruktur der BRD I: Theoretische Grundlagen und Kritiken, Berlin-West 1973, S. 296; G. Armanski, Staatliche Lohnarbeiter im Kapitalismus, Probleme des Klassenkampfes 4 (1974) 16, S. 1—16.

4) Offe/Ronge, Fiskalische Krise, Bauindustrie und die Grenzen staatlicher Aufgabenrationalisierung, Leviathan 1 (1973), S. 188—220.

5) W. Vogt und Vogt/Kurz a. a. O. (oben Anmerkung 2).

6) Die folgenden Ausführungen werden ergänzt und belegt in: Klaus Dammann, Privilegien im Öffentlichen Dienst? Zum Verhältnis von Arbeiter- und Beamtenbewegung, Der Deutsche Beamte. Zeitschrift des DGB 25 (1975) S. 23—26.

ermöglichte Behandlung als Privatpatienten), günstigeren Wohnungsbaufinanzierungs- und Kfz-Versicherungsbedingungen und besseren Arbeitsbedingungen („Büroschlaf-“ und „Kaffee-Pausen“-Stereotyp⁸). In wissenschaftlichen Untersuchungen zur staatlichen Lohnarbeit wird allgemeiner darauf hingewiesen, daß im Staatsapparat die Abhängigkeit vom kapitalistischen Krisenzyklus sowie Profite und Konkurrenz als Motor für Ökonomisierungs- („Rationalisierungs“- „Modernisierungs“-)Maßnahmen fehlen, und daraus eine Tendenz zur Arbeitsplatzsicherheit und relativ günstigen Arbeitsbedingungen abgeleitet.

Sicher lassen sich gegen diese Feststellungen Einwände formulieren. Man kann gegen die angeblichen Lohnprivilegien darauf hinweisen, daß regelmäßig die unterschiedliche Qualifikationsstruktur des Öffentlichen Dienstes und des übrigen Beschäftigtenkörpers unberücksichtigt gelassen wird; der Öffentliche Dienst beschäftigt z. B. sehr viel mehr Akademiker⁹). Da aber in der Bundesrepublik „höhere“ Qualifikationszertifikate, insbesondere akademische, sich regelmäßig in höheren Löhnen niederschlagen, kann zwar von Privilegien der Lohnabhängigen mit „höheren“ Berechtigungsscheinen (Abitur, Staatsprüfung usw.) gesprochen werden, nicht aber mit derart simplen Gegenüberstellungen Vorrechte der beim Staat Beschäftigten nachgewiesen werden¹⁰).

Man kann auch darauf hinweisen, daß Vorteilen des Öffentlichen Dienstes, und speziell der Beamten, Nachteile gegenüberstehen, z. B. die geringeren Mitbestimmungsrechte im weitesten Sinne: umstrittenes Beamtenstreikrecht, Rückständigkeit des Personalvertretungsrechts gegenüber dem Betriebsverfassungsrecht¹¹). Diese Argumentation, daß verschiedene Dimensionen der Lohn-, Arbeits- und Mitbestimmungsbedingungen sich nicht auf einen Nenner bringen lassen, wird aber in den Phasen der kapitalistischen Entwicklung unglaublich, wo „Voll“- oder „Über“-beschäftigung nachlassen und der große Bewerberandrang zum Öffent-

lich en Dienst als Abstimmung mit den Füßen zeigt, daß Lohnabhängigen der krisensichere Arbeitsplatz im Öffentlichen Dienst über vieles andere geht. Diese wegen der geringeren konjunkturellen Abhängigkeit staatlicher Tätigkeit gegebene größere Arbeitsplatzsicherheit läßt sich nicht bestreiten, wenn auch Lebenszeitanstellung kein allgemeines Merkmal des Staatsdienstes im kapitalistischen Deutschland oder gar ein Geschenk des Obrigkeitsstaates ist, sondern von der

7) Eine Aufzählung fast aller Privilegien findet sich in »Öffentlicher Dienst findet immer stärkeren Zuspruch«, Tagesspiegel (Berlin-West) v. 17. 8. 1974.

8) Vgl. H. Bosetzky, Die einen schaffen und die anderen schlafen. Zum unterschiedlichen Image von Öffentlicher und industrieller Verwaltung, Staats- und Kommunalverwaltung 20 (1974), S. 250—254, mit Befragungsergebnissen, die zeigen, wie Staatsbeschäftigte selbst dieses Image von Arbeit beim Staat akzeptieren.

9) E. Strack, Vor- und Ausbildung des Personals im Öffentlichen Dienst. Ergebnis der Personalstrukturerhebung 1968, Wirtschaft und Statistik 1971, S. 545—552 und H. Wollny, Ausbildungsstand der Erwerbsbevölkerung. Ergebnis der Volkszählung am 27. 5. 70, Wirtschaft und Statistik 1974, S. 177—182.

10) Die Beweisführung ist manchmal derart ungeschickt, daß der Einwand eine Seite später für aufmerksame Leser gleich mitgeliefert wird, vgl. z. B. FAZ v. 17. 10. 1974, „Beamtengehälter“ S. 15, und „Bald mehr Arbeitslose mit Diplom?“, S. 14; Der Akademikeranteil im Staatsdienst liege mit 18 vH fast fünfmal so hoch wie in der gesamten Wirtschaft.

11) Vgl. W. Benz, Beamtenverhältnis und Arbeitsverhältnis. Stuttgart 1969 und W. Däubler, Weniger Mitbestimmung im Öffentlichen Dienst? Arbeit und Recht 1973, S. 233—243.

Beamtenbewegung mit Unterstützung der Arbeiterbewegung mühsam und mit noch unvollständigem Erfolg erkämpft werden mußte¹²).

Richtig ist aber, daß „Privilegierung“ — ebenso wie z. B. „Geisteskrankheit“ oder „Kriminalität“ — nichts „objektiv“ Gegebenes ist, sondern davon abhängt, ob jemand als „privilegiert“ bezeichnet, „etikettiert“ wird. Ob man als Krimineller etikettiert wird, hängt u. a. davon ab, ob man Unternehmer oder Hilfsarbeiter, ob man Akademiker oder „nur“ angelernt ist¹³). Ob die Angehörigen des Öffentlichen Dienstes von den übrigen Lohnabhängigen als „privilegiert“ bezeichnet werden und ihren Forderungen, z. B. nach Lohnerhöhungen oder Klarstellung des Beamtenstreiks mit dieser Begründung Widerstand entgegengesetzt wird, oder gar die Abschaffung von „Privilegien“, z. B. des „Berufsbeamtentums“, gefordert wird, hängt vor allem davon ab, ob die Besserstellung als auf *alle* Lohnabhängigen *verallgemeinerbar* wahrgenommen wird. Die baden-württembergischen Beamten werden kaum deswegen ihre bei anderen „Dienstherren“ beschäftigten Kollegen als privilegiert bezeichnen, weil diesen 1974 die 40-Stunden-Woche nicht vorenthalten wurde. Die 40-Stunden-Woche gilt als verallgemeinerbar und als für alle zu erkämpfende Rechtsposition. In den Programmen der Organisationen der Arbeiterbewegung wurde noch in der Zwischenkriegszeit auch die Arbeitsplatzsicherheit und ihr rechtlicher Niederschlag, die Lebenszeitanstellung als sozialer Inhalt des Berufsbeamtentums dargestellt und als Kampfziel für *alle* Lohnabhängigen verallgemeinert¹⁴).

Eine glaubwürdige Forderung nach Arbeitsplatzsicherung für alle Lohnabhängigen setzt Klarheit darüber voraus, wo die Ursachen der Arbeitsplatzrisiken für die nicht staatlichen Lohnabhängigen liegen: in der Krisenhaftigkeit einer kapitalistisch organisierten Wirtschaft. Und eine solche Forderung setzt Einigkeit darüber voraus, genau die Überwindung dieser Ursachen zum Gegenstand gewerkschaftlicher Aktionen zu machen. Für die im Öffentlichen Dienst Beschäftigten und ihre Gewerkschaften heißt das: damit die Rechte auf Lebenszeitanstellung und Arbeitsplatzsicherheit im Öffentlichen Dienst nicht mehr als abzuschaffende oder durch andere Nachteile (Streikverbot) zu kompensierende Vorrechte ihnen entgegengehalten werden, genügt es nicht, ganz abstrakt auf die „Vorbildfunktion“ des Öffentlichen Dienstes hinzuweisen. Manche Lohn- und Arbeitsbedingungen, die von außerhalb dem Öffentlichen Dienst als „Privilegien“ angerechnet werden, mögen durch Kämpfe ohne grundlegende gesellschaftliche Änderun-

12) Vor 1908 war z. B. in Bayern nur ein Siebtel aller Beamten auf Lebenszeit angestellt, so G. Kalmer, Beamten-schaft und Revolution. Eine sozialgeschichtliche Studie über Voraussetzungen und Wirklichkeit des Problems, in: K. Bosl (Hrsg.), Bayern im Umbruch, München und Wien 1969, S. 201—251 (S. 205). Von den heutigen Bundesbahnarbeitern ist nur jeder vierte „unkündbar“, vgl. Lohnstatistik der DB vom 31. 5. 1974, zitiert in: Voraus, Organ der GdL 26 (1974), 11, S. 9.

13) Vgl. z. B. D. Peters, Richter im Dienst der Macht. Zur gesellschaftlichen Verteilung der Kriminalität, Stuttgart 1973.

14) Das gilt sogar für die deutschen Kommunisten, als sie noch nicht durch den Stalinismus diskreditiert waren und eine Massenpartei mit spezieller Beamtenagitation bildeten, vgl. Beamtenprogramm der KPD, in: T. Kotzur, Beamtenprogramme der politischen Parteien, Der Beamte (Zeitschrift des ADB) 2 (1930) S. 89—96, 185—186 S. 185). Das Programm sollte vor allem in jenen Studentenparteien gelesen werden, die sich als KPD-Nachfolger darstellen und den Beamten „Privilegien“ nehmen wollen,

gen auch auf die Beschäftigten der Privatwirtschaft übertragbar sein. Das gilt aber nicht für die Arbeitsplatzsicherheit und ihren rechtlichen Niederschlag in der Lebenszeitanstellung. Um diese als verallgemeinerbar darzustellen, muß eine Transformation der privaten Verfügung über Produktionsmittel in den Blick kommen. Eine solche Bewußtseinsschärfung liegt natürlich nicht in der alleinigen Macht der Angehörigen des Öffentlichen Dienstes und ihrer Gewerkschaften, sondern verlangt die gemeinsame Aktion von Beschäftigten des Staates und Beschäftigten des Kapitals, von Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes und anderen Gewerkschaften.

Negative Haltung zur Arbeiterbewegung?

Eine Bedingung dafür, daß Staatsbeschäftigte und Lohnabhängige des Kapitals gemeinsam abgestimmte Forderungen erheben, ist die Entwicklung eines gewerkschaftlichen und politischen Bewußtseins bei den Staatsbeschäftigten, das nicht hinter dem Stand der Arbeiterbewegung (im Sinne der Bewegung der Arbeiter und Angestellten des Kapitals) zurückbleibt. Nicht selten findet sich die Behauptung, daß Staatsbeschäftigte, oder zumindest die Beamten unter ihnen, sich in den Kämpfen der Arbeiterbewegung gegen diese zu stellen geneigt sind¹⁵). Es gehört etwa geradezu zum Alibi von Anhängern regierender Arbeiterparteien, daß diese an einer Verwirklichung ihrer Programme durch „die Beamten“ gehindert worden seien: Von den Volksfrontregierungen im Sachsen der 20er Jahre oder Frankreich der 30er Jahre bis hin zur ersten Wilson-Regierung in Großbritannien.

Es mag sein, daß sich der Entwicklung von gewerkschaftlichem und Klassenbewußtsein bei Staatsbeschäftigten spezifische Hindernisse entgegenstellen, d. h. aber nicht, daß die Staatsbeschäftigten oder auch nur die Beamten durch eine besonders auffällige Distanz zu den historischen (vergangenen und gegenwärtigen) Organisationen der Arbeiter und Angestellten des Kapitals zu kennzeichnen sind. Allerdings müssen verschiedene Situationen unterschieden werden, in denen die Haltung der Angehörigen des Öffentlichen Dienstes zur Arbeiterbewegung relevant wird: (1) Staatshandeln allgemein, (2) Arbeiterparteien an der Macht, (3) Wahl und parteipolitische Organisation, (4) revolutionäre und gegenrevolutionäre Situationen, (5) gewerkschaftliche Kämpfe.

1. *Staatshandeln allgemein*: Man kann nicht schlicht auf gegen die Lohnabhängigen und/oder Organisationen der Arbeiterbewegung gerichtete staatliche Aktivitäten hinweisen und damit die These von der Distanz oder gar Feindseligkeit der Staatsbeschäftigten zur Arbeiterbewegung begründen. Staatsapparat und Staatsbeschäftigte sind zweierlei, das wird durch Ausdrücke wie „Öffentlicher Dienst“, „Bürokratie“, die manchmal beides bezeichnen, verdeckt. Staatstätigkeit

15)Z. B. K. Stelter, Das Wesen der Rechtsverhältnisse der Staatsfunktionäre in der Deutschen Demokratischen Republik, Festschrift für Erwin Jacobi, Berlin — DDR 1957, S. 428—450 (430): „Die deutsche Beamtenschaft hat im Kampfe gegen die Arbeiterklasse niemals versagt. . . . bewies sich das deutsche Beamtentum als einer der hartnäckigsten Feinde der Arbeiterklasse und des Fortschritts“.

wird außer durch die Bewußtseinsinhalte von Staatsbeschäftigten z. B. von ökonomischen Gesetzmäßigkeiten, Recht, Organisation und Aufmerksamkeitsregeln bestimmt. Progressive Beamte (und auch progressive Minister) können konservative Politik machen (müssen)¹⁶), und gegen die Arbeiterschaft oder Arbeiterbewegung gerichtete staatliche Aktivitäten brauchen sich nicht entsprechend im Bewußtsein der damit befaßten Staatsbeschäftigten niederzuschlagen, sondern können auch gerade zur Desillusionierung und zur Entwicklung von positiv auf die Arbeiterbewegung gerichteten Orientierungen beitragen. Eine solche Politisierung von Staatsbeschäftigten über Mißstände in ihrem Tätigkeitsbereich scheint in der Bundesrepublik Deutschland vor allem bisher im Ausbildungs-, Sozialarbeits- und Gesundheitssektor, aber auch in der Finanzverwaltung vorangeschritten zu sein.

2. *Arbeiterregierungen bei der Konzipierung und Durchsetzung ihrer Programme:* Bürokratische Sabotage heißt hier Widerstand der *höheren* Beamten. Daß die Möglichkeiten der Durchsetzung des höheren Beamtenkörpers mit Anhängern der Arbeiterparteien sowohl in der Weimarer Republik wie im Großbritannien der Wilson-Regierung gering waren, ist nachgewiesen¹⁷). Der ersten von der SPD geführten Bundesregierung scheint es allerdings gelungen zu sein, zumindest die Planer-Schlüsselpositionen mit Arbeitskräften zu besetzen, die sich selber eher „links“ von der sozial-liberalen Regierungslinie einordnen¹⁸), die nun allerdings erheblich vom traditionellen Arbeiterreformismus abweicht.

3. *Wahl von und Organisierung in Parteien der Arbeiterbewegung:* Beide Arten politischen Verhaltens von Staatsbeschäftigten sind weitgehend unerforscht geblieben. Die SPD, die jedenfalls auch heute in jenem Sinne Teil der Arbeiterbewegung ist, als sie in Wahlen die Hoffnungen eines größeren Teils der Lohnabhängigen des Kapitals auf sich zieht und darauf Rücksicht zu nehmen gezwungen ist, scheint nach eigenen Angaben die mit 5 vH in der Wahlbevölkerung enthaltenen Beamten ebenfalls zu 5 vH in ihrer Wählerschaft (und zu 9,6 vH in ihrer Mitgliederschaft) zu haben¹⁹).

4. *Revolutionäre und gegenrevolutionäre Situation:* Die Beamtenschaft in Deutschland hat sich zumindest als „revolutionsgeduldig“ erwiesen, solange diese Umwälzung von einem breiteren Konsens in den Arbeiterparteien und Gewerkschaften getragen war. Sie hat 1918 zum Teil sogar ihre Hoffnung auf bessere Lohn-, Arbeits- und Mitbestimmungsbedingungen gerade mit dieser Umwälzung verknüpft und ihre „Revolutionsgeduld“ in München erst erschöpft, als über die

16) Das hat am Beispiel der Bonner Ministerialverwaltung P. Grottian nachgewiesen: Strukturprobleme staatlicher Planung. Eine empirische Studie zum Planungsbewußtsein der Bonner Ministerialbürokratie und zur staatlichen Planung der Unternehmenskonzentration und des Wettbewerbs (GWB), Hamburg 1974.

17) W. Runge, Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933. Stuttgart 1965 und R. Rose, The Variability of Party Government, Political Studies 17 (1969), S. 415—445.

18) P. Grottian, a. a. O. (oben Anmerkung 16), S. 142—165 (Befragung von 91 Planern).

19) Sozialdemokrat magazin 1974, 8. S. 11. Arbeiter sind danach mit 23 vH gegenüber 18 vH und Angestellte mit 18 zu 16 vH in der Wählerschaft überrepräsentiert (in der Mitgliederschaft ebenfalls: Arbeiter 26,5 vH, Angestellte 22,0 vH).

Errichtung der Räterepublik hinaus eine klare Minderheit an die Macht gelangte²⁰). Der Kapp-Putsch als Versuch, die demokratische Republik, die der sozialen Bewegung bessere Kampfbedingungen lieferte, zu beseitigen, traf im Abwehrgeneralstreik auch auf den Widerstand der Staatsbeschäftigten.

5. *Gewerkschaftliche Organisierung und Kämpfe*: Wichtige Hindernisse für die Entwicklung gewerkschaftlichen Bewußtseins und gewerkschaftlichen Handelns sehen manche Beobachter in „Beamtenideologien“, die allerdings im Abbau begriffen sein sollen: „Moralische Definition der Beamtenrolle“²¹), d. h. besondere „Pflichten“, „Ethos“ usw. des Beamten. Die Verbreitung entsprechender ideologischer Formeln geschieht in der Beamtenjurisprudenz, einer Sparte, die sich zur übrigen Rechtswissenschaft etwa so verhält wie Militärmusik zur Musik oder Militärjustiz zur Justiz.²²) Wie verbreitet aber derartige „Beamtenideologien“ überhaupt jemals waren, ob sie nicht vielleicht vorwiegend von den Gruppen konsumiert wurden, aus denen ihre Verbreiter, die Rechtsprofessoren und höheren Beamten, kamen, ist bisher nicht erforscht worden. Fraglich erscheint dabei, was überhaupt in der Lebenssituation der meisten Staatsbeschäftigten die materielle Basis solcher spezieller moralischer Ansprüche an die Tätigkeit gewesen sein könnte. Noch heute sind 72,4 vH aller Staatsbeschäftigten im einfachen und mittleren Dienst mit einem Durchschnitts-Bruttolohn von DM 1843 und nur 27,6 vH im gehobenen und höheren Dienst mit einem Durchschnitts-Bruttolohn von DM 3238 zu finden²³). Die Struktur des Staatspersonals war früher eher noch ungünstiger. Die Gefahr von Illusionen über den „Gemeinwohlcharakter“ staatlicher Tätigkeit, die Verwaltung „allgemeiner Interessen“ durch den Staat, bringt die kapitalistische Gesellschaft für alle Lohnabhängigen hervor²⁴); warum gerade die Staatsbeschäftigten davon besonders betroffen sein sollten, müßte besonders begründet werden²⁵). Es ergibt sich nicht schon daraus, daß in manchen Beamtengesetzen und Verfassungen steht, die Beamten seien „Diener der Gesamtheit“. Da historisch vergleichende Daten über den „Abbau“ solcher gewerkschaftliches Bewußtsein hemmender „Beamtenideologien“, wenn sie überhaupt jemals folgenreich waren, nicht vorliegen, werden im folgenden sogleich Indikatoren für gewerkschaftliches Bewußtsein und Handeln benutzt:

20) G. Kalmer, a. a. O. (siehe oben Anmerkung 12).

21) C. Hopf, Gewerkschaftliches Bewußtsein in staatlichen Bürokratien. Eine explorative Untersuchung. Diss. phil. FU Berlin 1974, S. 101. Ergebnisse dieser ausgezeichneten noch unveröffentlichten Befragung von 72 Berliner Bezirksamtsbeschäftigten, die aber keinen Anspruch auf Repräsentativität erhebt, erscheinen 1975 in einer Broschüre der Gewerkschaft ÖTV.

22) Über den besonders rückständigen Charakter der Beamtenjurisprudenz, in der möglich ist, was woanders Enttarnung oder Spott hervorriefe, berichtet W. Däubler, Demokratischer Sozialstaat ohne Beamte? 21 (1971), S. 119—123 (119).

23) Antwort des Bundesministers des Innern auf die Anfrage von MdB Helmuth Becker (SPD; DPG), Deutscher Bundestag 98. Sitzung vom 16. 5. 1974, 6. Wahlperiode, Nachtrag zum stenographischen Bericht, Nr. 6578 C, Anlage 64.

24) Flatow/Huisken, Zum Problem der Ableitung des bürgerlichen Staates, Probleme des Klassenkampfes 3 (1974), 7, S. 83—153.

25) Vgl. Forschungsteam Öffentlicher Dienst des Instituts für Sozialforschung, Innerbetriebliche Aspekte des Öffentlichen Dienstes als Arbeits- und Herrschaftszusammenhang — Diskussion der Bedingungen gewerkschaftlich relevanten Bewußtseins Öffentlich Beschäftigter, Frankfurt a. M., Typoskript 1974, S. 15 ff..

Der angeblich geringe Organisationsgrad im Öffentlichen Dienst²⁸⁾ ist eine Legende — jedenfalls was die Beamten angeht. Nach einer Berechnung liegt der Beamtenorganisationsgrad im DGB sogar höher als der der Arbeiter insgesamt²⁷⁾, nach einer anderen der Organisationsgrad in DGB, GDP, CGB nur gering unter dem aller Arbeiter²⁸⁾: 42,3 vH gegenüber 44,4 vH. Auf jeden Fall liegt er weit über dem aller Angestellten (ca. 13 vH im DGB, 21,1 vH in DGB, CGB und DAG) und dem Durchschnittsorganisationsgrad aller Lohnabhängigen im DGB (ca. 31 vH). Da im Arbeiterbereich des Öffentlichen Dienstes zum Teil sogar 90- bis 100prozentige Organisation einzelner Arbeitergruppen (Bundesbahn, Müllwerker) vorzuliegen scheint, wird die Gesamtorganisationsquote im Öffentlichen Dienst — selbst in Anbetracht hoher Feminisierung der Angestelltentätigkeiten — jedenfalls kaum niedriger liegen.

Der Anteil der Standesorganisation Deutscher Beamtenbund an den überhaupt beruflich organisierten Staatsbeschäftigten ist von der Zwischenkriegszeit bis heute erheblich zurückgegangen: 1930 waren (unter Ausschluß der meist im reaktionären „Reichsbund der höheren Beamten“ organisierten höheren Beamten) 12,4 vH der Beamten freigewerkschaftlich, nämlich im Allgemeinen Deutschen Beamtenbund, der sozialdemokratischen Richtungsgewerkschaft der Beamten, organisiert und 69 vH im (damals gegenüber heute weiter links stehenden) Deutschen Beamtenbund²⁹⁾. 1974 läßt sich selbst aus „neutraler“ Quelle des Deutschen Industrieinstituts³⁰⁾, entnehmen, was der DGB schon länger behauptete, Presse und Massenmedien aber meist nicht wahrnehmen: Der DGB ist die größte Beamtenorganisation in der Bundesrepublik geworden.

Die Bedeutung dieses relativ hohen Organisationsgrads im Öffentlichen Dienst darf aber nicht überschätzt werden: Einmal könnte er dadurch gefördert sein, daß die gewerkschaftliche Organisation im Öffentlichen Dienst mit besonders geringen Risiken verbunden ist. In einer Befragung³¹⁾ meinten nur 2 bis 3 vH der Befragten, daß die Zugehörigkeit zu einer Beamtenorganisation oder Gewerkschaft sich negativ auf Beförderungen auswirke, 26 bis 45 vH, daß sie sich positiv auswirke, ein Ergebnis, das in der Profitproduktion (außer im Gemeinwirtschaftsbereich) unwahrscheinlich ist. Zum anderen enthalten die Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes berufsständische Elemente; so ist z. B. die GEW faktisch

26) Z. B. H. "W. Schmollinger, Abhängig Beschäftigte in Parteien der Bundesrepublik: Einflußmöglichkeiten von Arbeitern, Angestellten und Beamten Zeitschrift für Parlamentsfragen 5 (1974), S. 58—90. (87): Angestellte und Beamte seien zwei Berufsgruppen, die gewerkschaftlich schlechter organisierbar sind als Arbeiter.

27) B. D. Bensch, Gewerkschaften, in: G. von Eynern, Wörterbuch zur Politischen Ökonomie, Opladen 1973, S. 127—134 (134): 1970 Durchschnittsorganisationsgrad aller Lohnabhängigen im DGB ca. 31 vH, Arbeiter ca. 41 vH, Angestellte ca. 13 vH, Beamte ca. 43 vH (Ungenauigkeiten wegen Mitzählung von Rentnern und Pensionären in der Gewerkschaftsstatistik).

28) Vgl. K. Dammann, ökonomisierung, Loyalisierung, Reform und Gegenreform des Öffentlichen Dienstes, WSI-Mitteilungen 1974, S. 487, Anm. 58. Unter Einrechnung des Deutschen Beamtenbundes beträgt der Organisationsgrad der Beamten 76,4 vH.

29) E. Händeler, Die Organisationslage der Beamtenbewegung im Rahmen der allgemeinen Gewerkschaftsbewegung. Der Beamte (Zeitschrift des ADB) 1 (1929), S. 263—264.

30) Vgl. K. Dammann, a. a. O. (oben Anmerkung 28). Anm. 66.

31) (Koch/Lange/Luhmann/Mayntz, Personal im Öffentlichen Dienst, Eintritt und Karrieren. Baden-Baden 1973. S. 250 (Stichprobe ist nicht repräsentativ für den gesamten Öffentlichen Dienst).

nicht nach dem Industriegewerkschaftspnnzip organisiert, sondern ein in den DGB integrierter Lehrerverein geblieben. Es ist plausibel, daß die Organisation in einer solchen Gewerkschaft auch Folge eines berufsständischen Bewußtseins sein kann, das sich dann etwa in besonderen Forderungen für Lehrer artikuliert.

Verläßliche Daten liegen über Beamteneinstellungen zu Beamtenstreik und Gewerkschaften vor. In beiden Dimensionen ergeben sich positivere Einstellungen bei Beamten als bei Arbeitern: Im Dezember 1968 meinten 54 vH der Beamten (gegenüber z. B. 47 vH der Arbeiter mit Familienangehörigen, einschließlich Landarbeitern), daß „Beamte auch das Recht bekommen sollten, ihre Forderungen notfalls durch Arbeitsniederlegung durchzusetzen“. Im August 1973 meinten von Beamten und Familienangehörigen, die vom „Bummelstreik“ der Fluglotsen gehört hatten, immer noch 40 vH (gegenüber 31 bis 32 vH der Arbeiter), daß sie dafür seien, „daß Beamte Streikrecht erhalten“³²). 44 vH bzw. 41 vH aller Beamten meinten 1973, daß Gewerkschaften „sehr notwendig“ bzw. „notwendig“ seien gegenüber 29/44 vH der Angestellten, 39/45 vH der Facharbeiter und 34/44 vH aller Lohnabhängigen. Im „Sympathiespiegel“ lagen die Gewerkschaften bei Beamten bei + 2,2 (bei Angestellten + 1,7, Facharbeitern + 2,3, Lohnabhängigen insgesamt 2,1), die Unternehmer erreichten bei Beamten (ebenso wie bei Facharbeitern) nur — 0,1. (In der Gesamtbevölkerung + 0,5, bei den Angestellten + 0,8)³³). Ob und wie sich die dem relativ hohen Organisationsgrad und den Einstellungen zu Beamtenstreik und Gewerkschaften zugrunde liegende kollektive Interessenorientierung in Kämpfen auswirkt, ist vergleichend schwer festzustellen. Wenn man zum Vergleich nicht den Bereich der materiellen Produktion heranzieht, sondern Handel, Banken und Versicherungen, scheint es, daß Kämpfe im Öffentlichen Dienst im kapitalistischen Deutschland zahlreicher waren und sind.

Der immer sichtbarer werdende Konflikt zwischen wachsenden Aufgaben und beschränkten finanziellen Mitteln des Staates in der Bundesrepublik Deutschland wirkt sich zur Zeit in einer neuen ökonomisierungs- und Loyalisierungswelle aus³⁴), die den erreichten Stand der Lohn-, Arbeits- und Mitbestimmungsbedingungen der im Öffentlichen Dienst Tätigen bedroht. Das Konfliktniveau im Öffentlichen Dienst wird steigen, und damit wiederum werden gewerkschaftliches Bewußtsein, aber auch kollektive Interessenorientierung im Sinne nur standespolitisch beschränkter Aktivität sich neu herausbilden und verändern. Zu sichtbaren Erfolgen bei der Abwehr von Verschlechterungen wird es nur kommen, wenn gemeinschaftlich von Lohnabhängigen des Kapitals und ihren Gewerk-

32) Repräsentativumfrage 1968 bei 1000 bzw. 1973 bei 2000 Personen ab 16 Jahre im Bundesgebiet und Berlin-West. Noelle-Neumann (Hrsg.), Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1968—1973, Allensbach und Bonn 1974, S. 235 f. In der Ablehnungsquote lagen 1968 die Arbeiter leicht unter den Beamten (37 zu 39 vH), 1974 stärker: 43 zu 52 vH.

33) Infas, Befragung im September/Oktob.er 1973 bei ca. 2000 Einwohnern der Bundesrepublik ohne Berlin-West ab 18 Jahre, Bericht in C. Götz, Gewerkschaften im Meinungsspiegel, Gewerkschaftliche Praxis, Monatsschrift der DPG für Mitarbeiter und Personalräte 19 (1974), S. 147—151.

34) Zur Unterscheidung von ökonomisierung, Loyalisierung und Reform des öffentlichen Dienstes: K. Dammann, a. a. O. (oben Anm. 28).

schaften sowie Staatsbeschäftigten und Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes getragene Forderungen erhoben werden. Die Grenze gewerkschaftlich erkämpfter Erfolge im Öffentlichen Dienst wird dort liegen, wo die Situation der im Öffentlichen Dienst Beschäftigten von den übrigen Lohnabhängigen und deren Gewerkschaften als „privilegiert“ wahrgenommen und bezeichnet wird. Daß die Wahrnehmung und Bezeichnung von Vorteilen im Öffentlichen Dienst als „Privilegien“ wiederum abhängt von den eigenen Forderungen der nichtstaatlichen Lohnabhängigen und ihrer Gewerkschaften wurde oben gezeigt.