

## Aktuelle Probleme des öffentlichen Dienstes

---

*Heinz Kluncker, geboren 1925 in Wuppertal, wurde nach einer kaufmännischen Lehre Soldat. 1946 bis 1949 war er Sekretär der SPD in Wuppertal; nach einem Studium an der Akademie für Gemeinwirtschaft und einem Praktikum kam er 1952 als Volontär zum Hauptvorstand der ÖTV in Stuttgart, 1953 wurde er Sachbearbeiter im Tarifsekretariat, 1958 Wahl zum Bundesarbeitersekretär, 1961 zum Mitglied des geschäftsführenden Hauptvorstandes. 1964 wurde Kluncker zum Vorsitzenden der ÖTV gewählt; seit 1973 ist er Präsident der Internationale der Öffentlichen Dienste.*

### I.

Der öffentliche Dienst ist seit Mitte der siebziger Jahre - abgesehen von der durchgängig üblichen Polemik - zunehmend gezielten Angriffen ausgesetzt. Immer wieder stößt man auf Schlagworte wie: Der öffentliche Dienst muß abgebaut werden, die Tätigkeit des Staates muß eingeschränkt werden, der öffentliche Dienst

muß entbürokratisiert werden. Ausgangspunkt derartiger Kampagnen waren die zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten in der Bundesrepublik und weltweit. Dabei bleiben Auswirkungen auf die öffentliche Steuer- und Finanzwirtschaft nicht aus.

Die politisch Verantwortlichen in Bund, Ländern und Gemeinden und deren ausführende Organe sahen die Antwort oftmals nur in einer einschneidenden Sparpolitik bei den öffentlichen Haushalten. Es kam häufig zu kopflosen, nur sehr oberflächlich durchdachten Reaktionen, bei denen dann schwerwiegende Wirkungen für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wie für die gesamte Arbeitnehmerschaft die zwangsläufige Folge waren. Frei werdende Arbeitsplätze wurden nicht mehr besetzt, neue wurden nicht mehr geschaffen. Durch ein auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht problematisches sogenanntes Moratorium von 1974 wurden gewerkschaftliche Aktivitäten zugunsten der Beschäftigten im öffentlichen Dienst bis in die Gegenwart hinein erschwert. Für den öffentlichen Dienst und seine Beschäftigten verschlechterten sich also die Rahmenbedingungen in den letzten Jahren durch eine immer schärfere Propaganda. Vorläufiger Höhepunkt sind die propagandistischen Aktivitäten der Niedersächsischen Ministerin für Wirtschaft und Verkehr. Mit Kabinettsvorlagen und anderen Vorschlägen auf landespolitischer Ebene wird in der niedersächsischen Regierung der nahezu vollständige Abbau öffentlicher Dienstleistungen untersucht. Da ist vom „Wucherprozeß staatlicher Machtausweitung“ die Rede und vom „Moloch Staat“, der die „freiheitlichen Kräfte unseres Ordnungsgefüges zu ersticken droht“.

Aus welcher Grundhaltung hier vorgegangen wird, belegt folgende Feststellung: Für die Wirtschaftsministerin in Niedersachsen kommt Privatisierung selbst dann in Betracht, „wenn die private Leistungserstellung teurer ist als die verwaltungseigene“. Sogar Recht und Gesetz werden dafür aufs Spiel gesetzt. Denn, so heißt es, „gegebenenfalls muß das Gebot der Sparsamkeit (§ 7 Landeshaushaltsordnung) gegen das ordnungspolitisch erstrebte Ziel abgewogen werden“. Ich bin nach wie vor der Meinung und bekräftige meine Aussage vom Januar 1980, daß hier *Systemveränderer von rechts* aktiv geworden sind.

//.

Ich halte es jedenfalls schlicht für arbeitnehmerfeindlich, wenn Politiker, aber auch oft öffentliche Arbeitgeber versuchen, ihre eigenen Versäumnisse auf die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes abzuwälzen. Die Gewerkschaft ÖTV hat in den letzten Jahren entschieden Position gegen die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und andere Entstaatlichungsansätze bezogen. Nur durch vielfältige gezielte Aktivitäten konnten wir unüberlegte und kurzsichtige Maßnahmen in Bund, Ländern und Gemeinden, die langfristig zu einer Verschlechterung für die Bürger und die Beschäftigten geführt hätten, oftmals verhindern.

In allen diesen Auseinandersetzungen haben sich öffentliche Arbeitgeber oft nicht anders verhalten als private Arbeitgeber. Auch sie nutzen und nutzen gern die Möglichkeit, zu Lasten der Beschäftigten zu sparen. Das Mittel der Privatisierung kommt ihnen dazu genauso gelegen wie Stellenabbau und technokratische Rationalisierung. Es ist unstrittig, daß auch der öffentliche Dienst und seine Einrichtungen kostengünstig und effizient arbeiten müssen. Es ist aber ebenso unstrittig, daß ein umfassendes vernünftiges Konzept zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes von den Verantwortlichen bisher noch nicht vorgelegt wurde.

Die Gewerkschaft ÖTV hat immer wieder hervorgehoben, daß sie eine Modernisierung des öffentlichen Dienstes für erforderlich hält. Die entscheidende Frage für die Gewerkschaft ÖTV ist dabei diejenige nach dem Ziel einer solchen Modernisierung. Es geht um die bestmögliche qualitative Bewältigung von Aufgaben, die dem öffentlichen Dienst durch Gesetz, nämlich durch Beschlüsse der Parlamente auf allen Ebenen vorgegeben sind. Wer als politisch Verantwortlicher A sagt und die Erfüllung umfassender öffentlicher Aufgaben beschließt, der muß auch B sagen und die Voraussetzungen für die Finanzierung schaffen. Dazu gehört auch nicht zuletzt die Finanzierung der notwendigen Folgekosten - eben auch für entsprechendes Personal. Eine nur auf Kostensenkung bedachte Modernisierung verschleudert das große Leistungspotential der Beschäftigten, ihre Kenntnisse und Erfahrungen in volkswirtschaftlich unvertretbarer Weise. Eine qualitätsorientierte Modernisierung dagegen kann dieses Potential sinnvoll und zum Nutzen der Allgemeinheit auch künftig einsetzen. Aus gesellschaftspolitischer Notwendigkeit fordern die DGB-Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, daß nicht nur eine optimale Ausnutzung des vorhandenen Arbeitspotentials erreicht wird, sondern auch demokratische Teilhabe und Mitverantwortung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst gewährleistet ist. Die bestehenden Rechtsverhältnisse der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und ihre *Dreiteilung* in Arbeiter, Angestellte und Beamte ist nur noch *historisch* erklärbar und durch die Entwicklung der öffentlichen Aufgaben überholt.

Diese Dreiteilung führt zu personellen und sozialen Spannungen und bewirkt zusätzlich funktionale Reibungsverluste im öffentlichen Dienst. An die Stelle antiquierter Formen der Über- und Unterordnung muß Teamarbeit treten. Und die innere Ausgestaltung eines einheitlichen Personalrechts muß vom allgemeinen Arbeitsrecht und seiner sozialen Fortentwicklung bestimmt sein. Das einheitliche Personalrecht muß die Ausübung uneingeschränkter Koalitionsrechte für *alle* Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gewährleisten. Dazu gehört die Möglichkeit, kollektive Verträge für *alle* Beschäftigten des öffentlichen Dienstes abzuschließen.

Der 9. Gewerkschaftstag der Gewerkschaft ÖTV im Juni 1980 in Berlin hat diese Forderungen noch einmal bekräftigt. Er hat den Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV wie den Bundesvorstand des DGB außerdem aufgefordert, beschleunigt ein

Aktionsprogramm zur Durchführung des 1978 beschlossenen „Programms zur Reform des öffentlichen Dienstrechts“ zu erarbeiten. Das Aktionsprogramm soll vor allem Auskunft darüber geben, wie der Deutsche Gewerkschaftsbund insgesamt das Ziel, ein einheitliches Personalrecht zu schaffen, in absehbarer Zeit verwirklichen will.

Daß öffentliche Arbeitgeber ihre Möglichkeiten nutzen, um den Artikel 33 Absatz 5 Grundgesetz extensiv auszulegen, ist leider geltende Praxis. Sie meinen fälschlicherweise, daß die in der Verfassung erwähnten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums unbedingt verbindlich sind. Und entsprechend unzugänglich verhalten sie sich gegenüber fortschrittlichen Vorschlägen, unterstützt durch eine konservative und arbeitnehmerfeindliche Rechtsprechung der Gerichte. Einen Beitrag ganz besonderer Art hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem nach rückwärts gerichteten Urteil zur amtsangemessenen Alimentation geleistet. Der Spruch aus Karlsruhe beschreibt das Berufsbeamtentum als eine Institution, die einen, wie die Verfassungsrichter es nennen, ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll. Das Bundesverfassungsgericht stützt mit seiner Rechtsprechung einseitig die *konservativen* Kräfte, die durch eine ihren Interessen gerechte Deutung des Artikels 33 Grundgesetz eine Reform des öffentlichen Dienstes blockieren wollen. Es richtet sich damit insbesondere gegen Vorhaben, das Recht des öffentlichen Dienstes den Vorstellungen des Grundrechtsteils unserer Verfassung - in dem die Tarifautonomie für Arbeiter, Angestellte und Beamte gleichermaßen verankert ist - anzupassen.

Wörtlich heißt es im Artikel 33 Absatz 5 Grundgesetz: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln.“ Dies ist allenfalls als Leitlinie an den Gesetzgeber zu verstehen. „Berücksichtigung“ heißt doch schließlich nicht mehr als in Erwägung zu ziehen, bei einer Entscheidung zu beachten. Nicht abgeleitet werden kann aus der Verfassung der Zwang, unbedingt und unter allen Umständen nach den hergebrachten Grundsätzen starr zu verfahren. Es ist also eine *totale Verfälschung* des im Wortlaut erkennbaren Willens des Verfassungsgebers, wenn so getan wird, als handele es sich um einen unmittelbar geltenden Rechtssatz.

### ///.

Umfassende Modernisierung ist für die Gewerkschaft ÖTV aber mehr als nur die Reform des Personalrechts. Probleme des Arbeitsablaufs, des Arbeitseinsatzes, der Bewertung von Arbeit wie der Rationalisierung und der Einführung neuer Technologien sind ebenfalls wichtige und dringliche Gebiete, auf denen zukünftig noch intensiver für sozialen Fortschritt im Interesse der Arbeitnehmer gekämpft werden muß. Aus der Einführung neuer Technologien ergeben sich Probleme für die Bürger wie für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, die heute noch gar nicht bis ins

letzte Detail zu übersehen sind. Der Berliner Gewerkschaftstag der ÖTV stellt in seiner Entschließung fest: „Mit steigender Leistungsfähigkeit neuer Techniken und sinkenden Kosten für ihren Einsatz, zum Beispiel Steigerung der Leistung bei sinkenden Kosten in der Elektronik, führt diese Entwicklung beschleunigt zur Einsparung menschlicher Arbeitskraft.“ Ebenso wie die Modernisierung des öffentlichen Dienstes bejaht die Gewerkschaft ÖTV grundsätzlich den technischen Fortschritt. Ohne ihn ist weder eine Steigerung des materiellen Lebensstandards noch eine Verbesserung der Lebensqualität möglich. *Aber* wir haben auch immer betont, daß mit dem technischen Fortschritt nicht von allein auch humanere Arbeits- und Lebensbedingungen eintreten. Gerade die vielfältigen Rationalisierungsstrategien der Arbeitgeber - der öffentlichen nicht weniger als der privaten - belegen, daß der technische Fortschritt oft einseitig zur Senkung der Betriebskosten durch verschärfte *Ausbeutung* der Arbeitnehmer mißbraucht wird.

Automatisierungs- und Rationalisierungsüberlegungen machen heute vor keinem Arbeitsplatz und vor keiner Qualifikation halt. Meinten noch vor einigen Jahren beispielsweise die meisten Angestellten im privaten wie im öffentlichen Dienstleistungsbereich, sie würden von Rationalisierungsmethoden und -vorhaben nie betroffen, so hat sich das heute vor dem Hintergrund der Tatsachen grundlegend geändert. Die Einführung neuer Techniken vernichtet und verändert Arbeitsplätze, greift in den Arbeitsablauf ein, erhöht den Arbeitsdruck. Neue Krankheiten und verstärkte Belastungen, psychisch wie physisch, treten auf. Die Arbeit beispielsweise an Schreibautomaten, an Bildschirmgeräten, an Datenterminals ist nicht nur körperlich und geistig belastender, sie ist auch einfacher zu überwachen. Die Arbeitsnormen sind leichter hochzuschrauben. Deshalb kommt es für die Gewerkschaften darauf an, überall dort, wo in ihren Organisationsbereichen Rationalisierungsmaßnahmen vorbereitet oder durchgeführt werden, also Auswirkungen auf die Arbeitnehmer auftreten können, Einfluß zu nehmen. Die gewerkschaftliche Tarifpolitik hat dabei nicht nur die klassische Schutzaufgabe, bereits entstandene Schäden durch Tarifvereinbarungen beseitigen zu helfen. Sie muß auch durch *vorausschauende* Gestaltung die künftige Entwicklung beeinflussen, neuen Gefährdungen wirksam begegnen.

Auch die Auswirkungen auf die Bürger müssen geprüft werden. Denn nicht jede Einführung des technischen Fortschritts hat tatsächlich eine Verbesserung des Dienstleistungsangebots zur Folge. Denn nicht jede Rationalisierung im öffentlichen Dienst bringt mehr Effizienz und Bürgernähe. Über die „computergerechten“ Abrechnungen von Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen und der Sozialversicherungen beispielsweise ist ja schon häufiger geklagt worden. Ob diese Abrechnungen und Bescheide auch „menschengerecht“ sind, fragt mancher übereifrige Rationalisierer wohl nicht mehr. Noch problematischer wird es dann, wenn die für viele Bürger notwendige, aber auch arbeitsintensive *Beratung* und *Betreuung* in vielen Lebensbereichen durch Rationalisierung einfach wegfällt.

## IV.

Für die Gewerkschaft ÖTV wird die Frage der Arbeitsbedingungen in den nächsten Jahren auch in anderer Hinsicht ein Schwerpunkt sein. So befaßten sich viele Anträge unseres letzten Gewerkschaftstages mit dem Problem der Schichtarbeit. Wir fordern, daß Nacht- und Schichtarbeit nur in solchen Bereichen zugelassen werden, in denen sie zur Versorgung der Bevölkerung absolut notwendig sind. Schichtarbeit, die allein aus wirtschaftlichen Gründen durchgeführt wird, *ist abzulehnen*. Diese Forderungen sind deshalb immer dringlicher, weil in den letzten Jahren die Nacht- und Schichtarbeit im öffentlichen Dienst stark zugenommen haben.

Die Erfahrungen der betroffenen Arbeitnehmer und alle wissenschaftlichen Untersuchungen darüber zeigen, daß Nacht- und Schichtarbeit mit einer Vielzahl negativer Folgen, vor allem mit gesundheitlichen Schäden und sozialen Nachteilen, verbunden sind. *Ein störungsfreies Familienleben ist ebenso unmöglich wie die regelmäßige Teilnahme an kulturellen, sportlichen oder gesellschaftlichen Ereignissen*: Obwohl die Nachteile hinreichend bekannt sind, wollen die öffentlichen Arbeitgeber wesentliche Bereiche aus den Tarifverhandlungen über die Arbeitsbedingungen im Wechselschichtdienst und entsprechend zu bewertenden Schichtdienst von vornherein ausklammern. Der Feuerwehrdienst, der Wach- und Pfortner dienst, die Arbeit von Besatzungen auf Schiffen und schwimmenden Geräten, die Arbeit in Krankenhäusern und Heimen, die Arbeit im Nahverkehr und Justizvollzugsdienst sind nach Ansicht der öffentlichen Arbeitgeber Tätigkeiten, bei denen Schichtdienst zum Berufsbild gehört. Wer sich also beispielsweise für eine Tätigkeit im Krankenhaus entscheidet, der hätte demnach die Folgen, die Arbeit zu unregelmäßigen Zeiten, so hinzunehmen, wie sie sind. Der soll nach Ansicht der öffentlichen Arbeitgeber noch nicht einmal einen *zusätzlichen Ausgleich* erhalten für die erheblich erschwerten Bedingungen, unter denen er bei Nacht- und Schichtdienst arbeiten muß. Einmal mehr beweist diese Haltung der öffentlichen Arbeitgeber, daß sie ebenso wie im privaten Bereich den Arbeitnehmer in erster Linie als Kostenelement, als Produktionsfaktor „Arbeit“ ansehen, der so billig wie eben möglich eingesetzt werden soll. Selbstverständlich ist die Gewerkschaft ÖTV bereit, für die Durchsetzung ihrer Ziele zur Verbesserung der Lage der Beschäftigten im Schichtdienst *zu kämpfen* und es nicht bei einer verbalen Ablehnung der Arbeitgeberargumente zu belassen.

## V.

Durch aktive Tarifpolitik können die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes wie der gewerblichen Wirtschaft die Lage der Arbeitnehmer gegen Verschlechterungen absichern und verbessern. Die Arbeitslosigkeit kann allerdings mit tarifpolitischen Aktivitäten nur sehr bedingt bekämpft werden. Es ist klar, daß mit gewerk-

schaftlicher Tarifpolitik über die verschiedensten Formen der Arbeitszeitverkürzung ein Beitrag zur Wiederherstellung und Sicherung der Vollbeschäftigung geleistet werden kann. Aber genauso sicher scheint mir, daß die Arbeitgeber mit ihren verstärkten Bemühungen um Rationalisierung und Automation bewirken, daß das Vollbeschäftigungsziel weiter in die Ferne rückt. Gewerkschaftliche Tarifpolitik kann eine umfassende staatliche Arbeitsmarktpolitik keineswegs entbehrlich machen, im Gegenteil. Die Forderung im DGB-Programm zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung aus dem Jahr 1977 nach einer beschäftigungssichernden Finanzpolitik ist für uns deshalb heute so aktuell wie am ersten Tag.

Die Frage, ob durch mehr Personal im öffentlichen Dienst dauerhaft eine Entspannung am Arbeitsmarkt erreicht werden kann, läßt sich gewiß nicht pauschal und bedingungslos bejahen. Auch für die Gewerkschaft ÖTV ist eine Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst nur insoweit sinnvoll, wie damit ein gesellschaftlicher Bedarf an öffentlichen Dienstleistungen befriedigt wird. Es besteht aber gar kein Zweifel, daß es eine Fülle von Bereichen im öffentlichen Dienst gibt, die zur optimalen Aufgabenerfüllung eine erhebliche personelle Ausdehnung erfordern. Ich will an dieser Stelle keinen Beitrag zur statistischen Bedarfsschätzung leisten. Doch, um nur ein Beispiel zu nennen, wenn in Krankenhäusern *Auszubildende zur Aufrechterhaltung* eines auch nur einigermaßen ordnungsgemäßen Krankenhausbetriebes herangezogen werden müssen, wenn die Anhäufung von Überstunden und Bereitschaftsdiensten im Gesundheitswesen ins Unerträgliche steigt, wenn für die Beschäftigten im Gesundheitswesen praktisch *keine Zeit für Weiterbildungsmaßnahmen* besteht - und dies alles ist der Fall -, dann ist für mich der Beweis erbracht, daß hier dringend zusätzliche Arbeitsplätze nötig sind. Und ich könnte eine ganze Reihe anderer Zweige des öffentlichen Dienstleistungssektors nennen, in denen die Ansprüche der Bürger an öffentlichen Dienstleistungen wegen Personalmangels nicht optimal befriedigt werden können.

Ich habe in diesem Beitrag einige Probleme angesprochen, denen sich die Gewerkschaft ÖTV in den kommenden Jahren stellen muß. Die genannten Beispiele erheben keineswegs den Anspruch, vollständig zu sein. Der 9. Gewerkschaftstag der ÖTV im Juni 1980 hat umfassend Positionen für unsere gewerkschaftliche Arbeit bestimmt. Die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes müssen sich mit ihren Arbeitgebern genauso hart auseinandersetzen wie die Gewerkschaften der gewerblichen Wirtschaft. *Die Grundinteressen der Arbeitnehmer sind überall gleich.* Die gesellschaftlichen und politischen Widerstände müssen durch Absprachen oder gemeinsame Aktionen aller DGB-Gewerkschaften überwunden werden. Die gemeinsamen programmatischen Aussagen im DGB bilden dazu eine gute Grundlage.