

Der öffentliche Dienst und das Allgemeine

Bemerkungen zur Lage und zu den Perspektiven des öffentlichen Dienstes im geeinten Deutschland

Prof. Dr. Thomas Ellwein, geb. 1927 in Hof/Saale, lehrte zuletzt Innenpolitik und öffentliche Verwaltung an der Universität Konstanz. Er untersucht derzeit vor allem Entwicklungen in der Kommunalverwaltung und arbeitet an einer deutschen Verwaltungsgeschichte. Als sein Hauptwerk gilt „Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland“, das 1963 zum ersten Mal und seitdem in mehreren Auflagen erschien.

Der öffentliche Dienst hat in Deutschland seit langem Orientierungsprobleme. Seine Funktionen, seine besonderen Formen und vor allem sein Umfang sind umstritten, auch wenn niemand bestreitet, daß unendlich viele unverzichtbare Aufgaben bewältigt werden müssen. Die Orientierungsprobleme äußern sich in unterschiedlichster Weise. Besonders deutlich werden sie in der Argumentationskette, der wir jedesmal begegnen, wenn die Gewerkschaften, welche die Interessen der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst vertreten, von der Notwendigkeit eines Streiks sprechen oder tatsächlich zum Streik aufrufen. Der Streik richtet sich zwar in deren Eigenschaft als Tarifpartner gegen die „Dienstherren“, wie die öffentlichen Arbeitgeber bezeichnenderweise heißen. Die Dienstherren aber weisen die Verantwortung zu einem Teil von sich und behaupten, der Streik wende sich gegen die Bevölkerung, die der tatsächliche Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes sei und zu welcher dessen Mitglieder selbst zählten. Diese Mitglieder bestreikten sich also selbst und müßten die Folgen tragen. Daß die Bevölkerung stärker betroffen ist als die Dienstherren oder ihre Vertreter, ist nicht zu bestreiten. Zwischen Wählern und Gewählten bestehen eben Unterschiede. Im Streik wird zudem der Unterschied zwischen Beamten und Angestellten oder Arbeitern deutlich, weil die Beamten kein Streikrecht haben, aber später von dem

profitieren, was die Streikbereitschaft der anderen „Dienstnehmergruppen“ erbracht hat. Weil es solche Gruppen gibt, kann man auch nur bedingt vom öffentlichen Dienst als einer Einheit sprechen. Daß Vertreter des Bundes, der Länder und der Gemeinden in Tarifverhandlungen den Arbeitgeberpart spielen, hat - wie die Tarifwerke überhaupt - zwar eine vereinheitlichende Wirkung. Er stellt aber keine Einheit her, wobei es nicht nur um die Sonderrolle der Beamten geht.

Das alles ist widersprüchlich genug und hat nur bedingt Parallelen in anderen Industriegesellschaften. Aus den Widersprüchen erklären sich die Orientierungsprobleme. Die Widersprüche wiederum bestehen, seit es so etwas wie den öffentlichen Dienst gibt. Sie verstärken sich aber von Jahrzehnt zu Jahrzehnt in ihrer Wirkung. Ihrem Entstehen und einigen ihrer Folgen sei hier kurz nachgegangen. Dazu soll erst vom „Dienstcharakter“ und dann von der Realität des öffentlichen Dienstes die Rede sein - beides verweist auf Entwicklungen in den letzten zweihundert Jahren. Anschließend folgen einige Überlegungen zum Verhältnis, in dem die heutigen Gegebenheiten zu jenen Entwicklungen stehen.

Der öffentliche Dienst und der Staat

Auch wenn man früher den Begriff „öffentlich“ anders verstand als man das seit etwa 1800 tut, reichen die Ursprünge des öffentlichen Dienstes in die Zeiten zurück, in denen „Herren“ (Fürsten usw.) oder „Korporationen“ (zum Beispiel Städte) bestimmte Obliegenheiten von dazu beauftragten Personen wahrnehmen lassen wollten oder mußten. Hauptamtliche und auch mächtige Mitarbeiter hatten so schon sehr früh mit ihren Ratsschreibern die Städte, und in den Kanzleien der Fürsten und Herren bildete sich in der frühen Neuzeit ein Beamtenstand heraus, der sich von den Adeligen, welche örtlich die Herrschaft des Fürsten repräsentierten, ebenso unterschied wie von den zahlreichen Bediensteten am Hof selbst und im Lande draußen. Als im ausgehenden 17. Jahrhundert der Absolutismus seinen Siegeszug antrat, erweiterte sich dieser Stand der im unmittelbaren Dienst des Fürsten stehenden Beamten - der Fürstendiener also. Sie traten in ein persönliches Abhängigkeitsverhältnis ein und waren gegebenenfalls völliger Willkür ausgeliefert. Es entsprach daher ihrem Interesse, die unmittelbar persönliche Bindung durch eine objektivierbare, auf das Recht gestellte Bindung zu ersetzen. Der Fürst wurde zum Staatsdiener, als akademisch vorgebildete Beamte in leitender Stellung ihre Fürsten um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert dazu brachten, im preußischen Allgemeinen Landrecht oder in eigenen Staatsdiener-Edikten, die Staatsdienerschaft als ein Rechtsverhältnis eigener Art auszugestalten, das den Diener ganz für den Staat in Anspruch nahm, ihn dafür aber wirtschaftlich und sozial stärker absicherte als es sonst bei den abhängig Beschäftigten der Fall war.

Seit 1800 vollziehen sich so zwei miteinander eng verbundene Entwicklungen. Die eine führt zur Ausbildung eines Staatsdienertums, die andere zu

einer merkwürdigen Teilung dessen, was wir heute als öffentlichen Dienst bezeichnen. Zur ersten Entwicklung:

Die absolute wird in Deutschland ohne direkte Revolution zu einer verfassungsmäßig beschränkten Monarchie, in der sich der Monarch und der Landtag in die Gesetzgebung teilen. Damit das funktioniert, wird zwischen dem durch den Fürsten vertretenen Staat und dem vom Landtag vertretenen Gesellschaft unterschieden. Staat und Gesellschaft stehen sich gegenüber. Die „Sphäre“ des Staates muß entsprechend abgegrenzt oder es muß zwischen Staat (= Regierung) und Gesellschaft (= Landtag) verhandelt werden. Die Staatsdiener gehören zum Staat und stellen ihn (neben dem Fürsten und dem Militär) dar. Sie handeln weithin „hoheitlich“, weil die Abgrenzung zwischen Staat und Gesellschaft mittels Gesetz erfolgt, die Staatsgewalt also im Regelfall (nur) aufgrund eines Gesetzes tätig werden darf. Was davon Ideologie (zur Verbrämung einer Klassenherrschaft) und was Bedürfnis eines Bürgertums war, das sich den Staat nicht in einer Revolution erobert hatte und sich deshalb nur gegen ihn zur Wehr setzen konnte, sei hier dahingestellt. Entscheidend sind die Wirkungen auf das (Staats-)Beamtenum, das seine weithin noch bis heute feststellbare Prägung durch das Reichsbeamtengesetz von 1873 erhalten hat. Die Beamten sollten den Staat bilden und ihn der Gesellschaft gegenüber darstellen; sie sollten deshalb nur den staatlichen Geboten folgen und sich eines Lebenswandels befleißigen, welcher der Achtung entsprach, die der Staat von den Bürgern erwartete.

Zur zweiten Entwicklung: Mit all dem ging eine drastische Unterscheidung einher, nämlich die zwischen Staat und Gemeinden. Das Personal der Gemeinden vermehrte sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts rascher als das des Staates, weil zunächst die Gemeinden die Folgen des gesellschaftlichen Wandels auffangen mußten. In den Gemeinden traten deshalb auch früher die Elemente der hoheitlichen Verwaltung zurück und die des Angebots verschiedenster Leistungen in den Vordergrund. Damit mußte die Gemeindeverwaltung auch Personal mit einem breiteren Ausbildungsspektrum einstellen: Die Straßenbahnen, das Gas- und das E-Werk erforderten in der Leitung Ingenieure und im Betrieb viele gelernte Arbeiter, für die umfangreiche Bautätigkeit reichte die Arbeitskraft des Stadtbaurats bald nicht mehr aus, die Friedhöfe und Grünanlagen brauchten eigene Mitarbeiter, das Rechnungswesen mußte ausgebaut werden, in der städtischen Polizei wurden Arbeitsteilung und Spezialisierung nötig und spätestens im Weltkrieg kam der Beruf der Fürsorgerin auf.

Der Staat stand dieser Entwicklung unschlüssig gegenüber. Er und seine Beamten hatten kein Interesse daran, die Gemeindebeamten als gleichrangig anzusehen. Bis ins 20. Jahrhundert hinein wollte man die Gemeinden nur zwingen, bevorzugt Bewerber einzustellen, die sich als längerdienende Soldaten einen Unterbringungsanspruch erworben hatten. Im übrigen erließ man Vorschriften für die städtischen Polizeidiener oder die Lehrer, durchdrang aber den kommunalen Bereich nicht wirklich. War und ist vom Berufsbeam-

tentum die Rede, denkt man zuerst an die Staatsdiener. Nur im Blick auf den Staat ist die besondere Treuepflicht zureichend emotional geladen; im Blick auf die Stadt ist sie es nur insofern, als hierzulande kaum ein personeller Austausch zwischen den Gemeinden erfolgt. Man wählt sich im Regelfall als Anwärter seinen künftigen „Dienstherren“, oft die Gemeinde, aus der man stammt, und bleibt ihm lebenslang verbunden. Das stärkt „Bindungen“, die aber von anderer Art sind als diejenigen, die man mit jener Treuepflicht beschwört.

Mit der Treuepflicht gerieten viele, vor allem höhere Beamte in Schwierigkeiten, als nach 1918 der jeweilige Monarch entfiel und damit das Abstraktum Staat nicht mehr durch die Dynastie und eine Person anschaulich gemacht wurde, sondern durch gewählte Repräsentanten. Ihnen fehlte die Überparteilichkeit - nach Gustav Radbruch die „Lebenslüge des Obrigkeitsstaates“ -, sie kamen vielmehr über ihre Partei ins Amt und sie kamen vielfach nicht mehr aus der Ober- und der oberen Mittelschicht, die bisher in den Regierungen und bei den höheren Beamten das Feld beherrscht hatten. Auch die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft war in der parlamentarischen Demokratie nicht mehr so leicht zu denken, wenn das Parlament einerseits die Gesellschaft vertritt und andererseits die Herrschaft bestellt, beauftragt und kontrolliert. Die deutsche Staatsrechtslehre, geschult an den Verhältnissen in der konstitutionellen Monarchie, tat sich ebenfalls mit der Demokratie schwer. Viele ihrer Vertreter bekämpften sie vor 1933 sogar lauthals. Alle aber mußten konstruieren: Daß der Staat wie das Gemeinwohl zunächst Konstrukte derer sind, welche sie entwerfen (und im Zweifel davon profitieren), wurde erst relativ spät erkannt. Vorher konnte man durchaus das Berufsbeamtentum in Gegensatz zu den Parteien stellen, also behaupten, die Parteien dienten vorwiegend parteilichen Zwecken, während Beamte vorwiegend neutral, sachbezogen und so weiter arbeiten sollen. Solche Behauptungen stoßen bekanntlich dann oft ins Leere, wenn man nachfragt, wer bestimmt, was neutral oder sachbezogen ist.

Die Realität der öffentlichen Dienste

Das Staatsdienertum der Zeit vor 1918 wurde also für einen von der Gesellschaft zu unterscheidenden und aufgabenbegrenzten Staat gedacht, der vorwiegend hoheitlich handelt und damit seinen Bürgern im Verhältnis der Über- und Unterordnung entgegentritt. Deshalb mußte dieser Staat in seinen Aufgaben begrenzt, in seinen Verfahren genau geregelt (Gesetzesanwendung und so weiter) und in seinen Handlungen kontrollierbar sein. Betrachtet man dieses Gedankenmodell näher, dann fällt zunächst auf, daß es die Gemeinden und ihre besonderen Bedürfnisse ebenso ausblendet wie die vielen Mitarbeiter des Staates, die technische oder soziale Aufgaben erledigen, bei denen der Gesetzgeber keine Definitionsvollmacht hat, die politische Führung also nur darüber entscheidet, daß etwas getan wird und welche Mittel dafür bereitgestellt werden. Mitarbeiter, welche in diesem Rahmen arbeiten, unterliegen ganz anderen Handlungsbedingungen als solche, die Gesetze voll-

ziehen. Das wurde im 19. Jahrhundert schon am Nebeneinander von Staats- und Privateisenbahnen deutlich - oder es wurde eben nicht deutlich, weil die Privateisenbahnen sich äußerlich den Staatsbahnen anglichen und sich ebenso ein „hoheitliches“ Gebaren zulegte wie die privaten Waldbesitzer, die darauf drangen, daß äußerlich zwischen ihren Förstern und denen des Staates möglichst wenig Unterschiede bestanden (und bestehen).

Weiter fällt auf, daß das Staatsdienertum „von oben“ konstruiert worden ist. Die Staatsdieneredikte hatten den akademisch vorgebildeten Beamten im Visier, den „höheren Beamten“ der späteren Zeit also. Die vielen Unterbedienten oder wie immer sie hießen standen dagegen nicht zur Debatte. Sie brauchten nicht Staats-, sondern sollten personenbezogen arbeiten. Der preußische Landrat erhielt eine Pauschale, um seinen Schreiber und seinen Kutscher zu entlohnen, und es dauerte nach 1815 geraume Zeit, bis neben dem Landrat der Kreissekretär eingeführt wurde - ein Beamtentypus, in dem sich der spätere gehobene Dienst abzeichnet. Noch etwas später kam es dann zur Unterscheidung innerhalb der Gruppe der sogenannten Subalternbeamten: Die Sekretäre, Rechnungsräte und so weiter bildeten den Kern des gehobenen Dienstes, die Assistenten und Kanzlisten den des mittleren Dienstes und die Boten und Diener in den größeren Behörden den des einfachen. Die Gemeinden zogen nach, wobei in ihnen von vorneherein der gehobene Dienst die Verwaltung dominierte, während sie umgekehrt anders als Post und Bahn viele Arbeiter beschäftigten, ohne sie vergleichbar als „öffentliche Dienstnehmer“ zu betrachten.

Wenn sich ein Personalkörper von oben nach unten entwickelt, geben zunächst die Bedürfnisse der oberen Gruppen den Ausschlag. Sie schotten sich nach unten ab. Die Geschichte des Beamtenrechts ist eine Geschichte der Verhinderung des Aufstiegs und umgekehrt des Kampfes um Aufstiegsmöglichkeiten. Die anderen Gruppen müssen also sehen, wie sie zurecht kommen—die Volksschullehrer mußten um ihre Anerkennung im Vergleich zu den Gymnasiallehrern ringen, die Förster mußten trachten, mit den Forstmeistern wenigstens einen Teil der Ausbildung gemeinsam zu haben und nicht nur Ordnungshüter im Wald zu sein, die Polizisten mußten als Führungskräfte entweder polizeiunerfahrene Juristen akzeptieren oder den Weg vom mittleren in den gehobenen und dann in den höheren Dienst ermöglichen, was wegen der Nähe zum Militär mit Hilfe eines eigenen Schulsystems auch gelang. Das Staatsdienertum hatte im „Rat“ seine Leitfigur - der Medizinalrat oder der Studienrat waren staatsinterne Nachahmungen, denen in der Gesellschaft der Kommerzienrat oder der Ökonomierat entsprach. Dahinter verbarg sich nicht nur Titelsucht, sondern Streben nach Anerkennung: War man einmal Rat - oder entsprechend Major -, gehörte man ersichtlich mindestens zum besitzenden und gebildeten Bürgertum.

Die anderen Gruppen paßten sich an: Für den gehobenen Dienst gab es eine Ausbildung, die jedenfalls einen gemeinsamen Kern mit der akademischen hatte, und für den mittleren Dienst begnügte man sich entsprechend im 20.

Jahrhundert auch nicht mehr mit der einfachen verwaltungsinternen Lehrzeit, sondern richtete eigene Ausbildungsgänge ein. In der Bundesrepublik wurde das noch deutlicher: Die Fachhochschulen, an denen der gehobene Dienst, gleichgültig ob für die allgemeine Verwaltungslaufbahn, für die Finanz- oder die Forstverwaltung ausgebildet wird, bieten nicht nur einen Abklatsch der entsprechenden Studiengänge, sondern entwickeln sich zur ernsthaften Konkurrenz zu ihnen. Der Aufstieg vor allem aus dem gehobenen in den höheren Dienst ist lange nicht mehr so schwierig wie früher - die Städte sind hier vorangegangen.

Betrachtet man die Dinge so, dann zeigt sich zum einen, daß die Staatsdiener im engeren Sinne immer nur einen Teil des off entliehen Dienstes ausgemacht haben, daß zum anderen dieser Dienst schon wegen des Nebeneinanders von Staat und Gemeinden niemals eine Einheit gebildet hat und es umso weniger tut, je mehr nahezu alle gewerblichen wie schulischen Ausbildungsgänge auch in den öffentlichen Dienst führen. Die Mitarbeiter einer Großstadt kommen aus über 300 solcher Ausbildungsgänge, in einem Regierungspräsidium arbeiten im höheren Dienst Juristen, Ärzte, Lehrer, Polizisten, Chemiker, Physiker, Förster, Landwirte oder Ingenieure der verschiedensten Fachrichtungen nebeneinander und in einem großen Landratsamt sieht es nicht sehr viel anders aus - ein Juristenmonopol gibt es nirgendwo und ein Fachmonopol nur in den ausgesprochenen Fachverwaltungen wie in der Gewerbeaufsicht oder in den Kataster- und Vermessungsämtern.

Zugleich sind die Grenzen zwischen dem engeren öffentlichen Bereich und vielen Arbeitsfeldern fließend: Ob ein Altenheim, Krankenhaus oder Kindergarten von einer Stadt getragen und unterhalten wird oder von der Caritas, dem Diakonischen Werk oder der Arbeiterwohlfahrt, ist zum einen wegen der finanziellen Beziehungen zwischen der Stadt und anderen Trägern gleichgültig, zum anderen aber auch, weil sich die Besoldungssysteme und zunehmend auch die Arbeitsverhältnisse weitgehend angeglichen haben. Zwischen dem öffentlichen Dienst, der den Gebietskörperschaften Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden als Dienstherren unmittelbar verbunden ist, und demjenigen, der zu den Selbstverwaltungskörperschaften (Arbeitsverwaltung, Versicherungen, Kammern und so weiter) oder zu den anerkannten Trägern als öffentlich geltender Arbeit im Erziehungs-, Gesundheits- und Sozialbereich zählt, gibt es deshalb keine tiefgreifende Unterscheidung mehr.

Daß dies so ist, liegt zum einen in der Natur der Sache - es gibt eben „ein“ Gesundheitswesen - und zum anderen ist es durch die Gewerkschaftsbewegung herbeigeführt. Vielfach machen erst die Gewerkschaften aus den vielen Diensten und aus ihren traditionellen Fachverbänden „den“ öffentlichen Dienst. Sie tun das zum Teil bewußt, indem sie eine Einheitsgewerkschaft gründen, die an der Einheit der Betriebe orientiert ist, und zum Teil unwillkürlich. Der Bundesangestelltentarif hat eine ungeheure vereinheitlichende Wirkung - weit über den unmittelbaren Bereich des öffentlichen Dienstes hinaus.

Die entsprechenden Gewerkschaften als Tarifpartner verdeutlichen auch die Besonderheiten der „anderen“ Seite: Hinter den Dienstherrn oder Trägern steht eine unbestimmte Öffentlichkeit und stehen Aufgaben eigener Art. Daraus ergibt sich eine Besonderheit und um ihretwillen kann man von „dem“ öffentlichen Dienst sprechen. Bestreikt man nämlich ein Walzwerk, schadet man indirekt möglicherweise vielen, direkt aber unbedingt auch den Kapitalgeignern. Bestreikt man dagegen Kindergärten, trifft man direkt nur die Eltern, während man dem Dienstherrn oder Träger allenfalls indirekt schadet. Der öffentliche Dienst befindet sich deshalb im Zwiespalt. Das erklärt auch die lange Streikabstinenz vor dem Frühjahr 1992.

Die Dienst- und Treueverhältnisse heute

Der kurze Blick zurück verdeutlicht eines unbedingt: Der besondere Dienstcharakter setzt historisch einen von der Gesellschaft gedanklich voll getrennten Staat voraus. Mit dem Staat ging es um Herrschaft; die Treue war der Herrschaft geschuldet. Eine solche Konstruktion war im 19. Jahrhundert zwar wirksam. Sie erfaßte aber nur einen kleinen Teil der öffentlichen Dienste und war „passend“ eigentlich nur für die Beamten, welche der Politik zuarbeiteten oder Gesetze vollzogen. Auch hier verhielt sich der Staat aber widersprüchlich: Schon im 19. Jahrhundert lag der Gesetzesvollzug vielfach bei den Gemeinden, für deren Personal sich der Staat nicht interessierte und die er auch nur zu einem Teil zu Herrschaftsausübung instrumentalisierte. Das überlieferte Staatsdienerrum war deshalb funktional nicht auf die öffentlichen Aufgaben bezogen; es diente vielmehr dem Erhalt der Macht eines bestimmten Staates. In ihm wurde das Staatsdienertum folgerichtig von oben nach unten konstruiert. Die Folgerichtigkeit ging aber in dem Maße verloren, in dem der Staat immer mehr öffentliche Aufgaben definierte, ohne sie selbst erledigen zu wollen. Der Staat — so muß man betonen — löste die Einheit der Verwaltung, die man bis heute beschwört, auf. Zudem veränderte sich dieser Staat als solcher, rückte nach 1918 der Gesellschaft näher und benötigte in der weiteren Entwicklung immer mehr eine ganz andere, viel mehr auf Dienstleistung ausgerichtete Verwaltung. Daß man dennoch an vielen Besonderheiten des Beamtenrechts festhielt und die Tarifvereinbarungen daran orientierte, war und ist widersprüchlich. Es führte (in den Kategorien der früheren Zeit gedacht) zu einer Verwässerung des „eigentlichen“ Staatsdienertums - dem civil Service der Briten—und in den Kategorien der Gegenwart zu einer Art von Vereinheitlichung, welche die Müllmänner an die Seite von Ministerialdirektoren rückt. Man kann zum Streik von off entlich Bediensteten stehen wie man will - den Müllmännern, wie es im Mai dieses Jahres geschehen ist, vorzuhalten, sie hätten eine viel bessere soziale Sicherung als vergleichbare Arbeiter und schon deshalb kein Recht zum Streik, sie verletzten mit ihm aber auch ihre besondere Treuepflicht, ist einfach absurd.

Die Herkunft des Berufsbeamtenrums (der hergebrachten Grundsätze) aus dem Obrigkeitsstaat des 19. Jahrhunderts muß heute nicht mehr nachge-

wiesen werden, man muß nur daran erinnern. Daß in den meisten Fällen die Unterscheidung zwischen Beamten und Angestellten willkürlich ist, hat sich ebenfalls herumgesprochen. Auch daß der Dienstherr den Beamtenstatus für sich vorteilhaft nutzen kann, weil - abgesehen vom Streikrecht - dieser Status einen flexibleren Einsatz erlaubt als das in sich rigidere Tarif recht, ist ein alter Hut. Es sollte allenfalls Anlaß zur Diskussion darüber geben, ob man nicht auch das Tarif recht flexibler machen müßte: Daß eine vorübergehende Wahrnehmung einer „höherwertigen“ Tätigkeit schon nach kurzer Zeit zur Höhergruppierung führen muß, zwingt den Dienstherrn dazu, möglichst viele Beamtenstellen einzurichten. Auch das Wirken der Personalräte bedarf immer wieder der Diskussion. Der Unterschied zwischen Betriebs- und Personalräten scheint zu oft darin zu bestehen, daß die ersteren einen notorischen Bummelanten wegen des Betriebs nicht schützen, die anderen das aber oft sehr lange tun. Besonderheiten zeigen sich auch so. Sie sind zwar letztlich nur marginal, verweisen aber auf die Kehrseite einer allzu großen Vereinheitlichung des öffentlichen Dienstes. Mit ihr tritt die „öffentliche Verpflichtung“ in den Vordergrund und fallen einige Millionen Beschäftigte aus dem Grundmuster des Verhältnisses von Arbeitnehmern und Arbeitgebern etwas - also keinesfalls ganz, weil Machtfragen immer im Spiel bleiben - heraus. Dieses „etwas“ macht viele unsicher und läßt andere in ein so nicht erlaubtes Entweder-Oder verfallen, indem sie entweder nur auf die Beauftragten der Dienstherrn starren oder aber immer nur eine Öffentlichkeit sehen, deren Teil sie selbst sind und der sie sich verbunden wissen.

Die Besonderheit dieses „etwas“ ist zunächst aus der Geschichte erklärbar und daraus, daß an diese Geschichte nach 1945 zunächst in der Bundesrepublik sehr weitgehend angeknüpft worden ist. In der DDR ging man einen ganz anderen Weg und löste sich faktisch von der eigenen Geschichte. Das erwies sich als nicht erfolgreich: In der DDR ist die überlieferte Verwaltungsstruktur nur zerstört, es ist keine neue entwickelt worden. Insofern löschte man hier nach 1990 einfach das wieder aus, was in 40 Jahren entstanden war, um die Modelle von Verwaltung und öffentlichem Dienst zu übernehmen, die in der alten Bundesrepublik weiterentwickelt worden waren und an denen sich in den nächsten, vorwiegend schwierigen Jahren kaum Grundlegendes wird ändern lassen:

Auch wenn es wieder zu einer Diskussion über die sogenannte Privatisierung kommt, oder Städte noch größere Bereitwilligkeit zeigen, GmbHs zu errichten (mit denen sich unter anderem den Zwängen des Tarif rechts ausweichen läßt), wird es zumindest beim jetzigen Aufgabenbestand der öffentlichen Hände bleiben, wird es damit auch bei einem großen Personalbestand dieser Aufgabenträger bleiben und wird man diesen Personenkreis weiter unter dem Oberbegriff „öffentlicher Dienst“ zusammenfassen und damit sowohl einen „Dienst“ hervorheben, der in Wahrheit in nahezu jedem Unternehmen in gleicher Eindringlichkeit erwartet wird, als auch eine öffentliche Verpflichtung, die man zuletzt nicht definieren und also auch nicht von anderen Ver-

pflichtungen unterscheiden kann - zwischen dem Streik im privatwirtschaftlich organisierten E-Werk und dem in der städtischen Müllabfuhr besteht eben kein Unterschied. Was letztlich nur bleibt, ist der Hinweis auf die Quelle, aus der die Besoldungen und Entlohnungen des öffentlichen Dienstes geschöpft werden. Weil diese Quelle ganz weithin aus Steuern und mit Zwangscharakter versehenen Gebühren gespeist wird, gibt es einen materiell unmittelbaren Bezug zum Steuerzahler, auch wenn Steuerzahler und öffentlich Bedienstete es im Blick auf das Einkommen der letzteren nicht direkt, sondern nur vermittelt durch die Mandatsträger der ersteren zu tun haben.

Interessenvertretung als Politik

Die überlieferten Grundwidersprüche des öffentlichen Dienstes sind vorerhand nicht auflösbar: Dieser Dienst bildet keine Einheit—er ist nach außen nicht wirklich abgrenzbar - er beruht nach innen auf oft unhandlichen Laufbahnregelungen, durch die einerseits unangebrachte Hierarchie am Leben erhalten und Aufstieg behindert und andererseits eine stärker hierarchie- als leistungsbetonte Entlohnung gewährleistet wird — er hat als Tarifpartner ein Gegenüber, das sich hinter einer diffusen Öffentlichkeit verstecken und auf den Steuerzahler als Betroffenen verweisen kann.

Solche Widersprüche lassen sich nicht auflösen, indem man so oder so dogmatisch argumentiert. Der öffentliche Dienst ist mit anderen Arbeitnehmerbereichen nicht voll vergleichbar; seine Interessen müssen deshalb auch etwas anders vertreten werden. Der öffentliche Dienst gehört aber auch nicht einfach zum öffentlichen Bereich und ist deshalb auch nicht gezwungen, dessen spezifische Verantwortung zu tragen; zu ihm gehören vielmehr abhängig Beschäftigte, die in ihrer Abhängigkeit des Schutzes bedürfen. Was bleibt — und das stört die Dogmatiker unter uns - ist ein mittlerer Weg. Auf ihm muß erkundet werden, was wünschenswert ist und was geht. Beides erschließt sich nur der Beurteilung und dem Kalkül. Gewerkschaften und Personalvertretungen müssen beurteilen und austarieren. Interessenvertretung erfolgt nach der Weise von Politik, nicht nach festliegenden Prinzipien. Für die Interessenvertretung in den Verwaltungen und Einrichtungen der öffentlichen Hand und für die der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gilt das ein Stück mehr als anderswo. Wenn hinter dem Arbeitspartner oft die Bürger stehen, verändert sich die Grundsituation. Will eine Stadt ein Bürgeramt mit „bürgerfreundlichen“ Öffnungszeiten einrichten und scheitert damit am Widerstand des Personalrats, dann wird es sich in der Regel um eine „falsche“ Politik handeln.

Die Diskussion über den Streik im öffentlichen Dienst überlagert zu sehr die vielen örtlichen Diskussionen über das Verhältnis von Arbeitsbedingungen hier und Art der Leistungserbringung dort. Wenn Personalräte „bürokratischer“ sind als Behördenleitungen, weil sich im bürokratischen Korsett leichter Arbeitsbedingungen festschreiben lassen, dann muß uns das mehr beschäftigen als die Stelle hinter dem Komma: Aus der Leistungserbringung

ergibt sich das Bild vom öffentlichen Dienst. Es war in der Bundesrepublik in den letzten Jahrzehnten immer positiver als man angenommen hat, weil die Bürger zwar stets ihrem Unmut über bürokratische Hindernisse und oft auch einem Stück sozialen Neides Ausdruck gegeben, aber nur relativ selten über die Mitarbeiter in Ämtern oder die Kindergärtnerinnen oder Krankenpfleger geklagt haben. Das ist eine wichtige Voraussetzung für gewerkschaftliches Handeln. Es unterliegt politischen Bedingungen. Interessenvertretung für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst bedarf der Akzeptanz auch einer unbestimmten Öffentlichkeit. Interessenauseinandersetzungen finden deshalb weitgehend auch öffentlich statt und die Öffentlichkeit - was immer man darunter versteht - gerät oft in eine Schiedsrichterposition.

Die hergebrachten Widersprüche, die den öffentlichen Dienst kennzeichnen, bestimmen die Art, wie seine Interessen zu vertreten sind. Die Bestimmung erfolgt nicht ein für allemal; sie ist „politisch“ darin, daß sie sich nach den Umständen, der Lagebeurteilung (die falsch sein kann) und so weiter, immer aber auch danach richtet, was man der Öffentlichkeit, der man verbunden ist, zumuten kann. Das alles ist nicht eindeutig und verweist auf eine besondere Art der Abhängigkeit: Der öffentliche Dienst ist davon abhängig, daß seine Leistung öffentlich anerkannt und er damit akzeptiert wird, und er ist davon abhängig, daß die öffentlichen Arbeitgeber angemessene Arbeitsbedingungen schaffen. Mit den öffentlichen Arbeitgebern kann man streiten und zur Not kämpfen, mit der Öffentlichkeit kann man das nicht. In ihr und für sie kann man nur durch Leistung die Notwendigkeit der eigenen Existenz akzeptabel machen. Auch das gehört zu den Widersprüchen, die ertragen werden müssen. Der öffentliche Dienst rechnet im allgemeinen Bewußtsein in die Sphäre von Politik und Verwaltung. Der Dualismus von Staat und Gesellschaft, aus dem heraus einmal ein Teil der Grundkonstruktion des öffentlichen Dienstes erfolgt ist, scheint zwar überwunden; die Besonderung aber bleibt. Nur: Aus ihr ergeben sich keine Leitlinien des Handelns. Die Interessenvertretung im öffentlichen Bereich folgt der politischen Lageeinschätzung. In ihr kann man sich bestätigt sehen, so wie die ÖTV im ZDF-Politbarometer im Mai 1992 bestätigt wurde, man kann sich aber auch vertun. Das nötigt zu einer gewissen Vorsicht. Dem Auftrumpfen sind Grenzen gesetzt. Auch das gehört schließlich zu den Widersprüchlichkeiten.