

# Dietrich Haensch

## Kritik der Dienstrechtsreform

Nach jahrelangen Vorbereitungen ist die Reform des Dienstrechts im öffentlichen Dienst mit dem Aktionsprogramm des Bundesinnenministers Maihofer vom 2. Dezember 1975 nunmehr in das Stadium der Realisierung getreten: kurzfristig sollen die Voraussetzungen für eine größere Mobilität der Beschäftigten – vor allem anlässlich von Rationalisierungen – sowie Instrumente für eine funktions- und leistungsgerechte Bezahlung geschaffen, erprobt und eingeführt werden.<sup>1</sup> Diese beiden Maßnahmenbündel sind – neben dem Problembereich des Regelungsverfahrens und damit des Rechts zum Streik im öffentlichen Dienst – das Kernstück der in den nächsten Jahren zu erwartenden Dienstrechtsreform. Diese reformiert nicht nur die Rechtsverhältnisse im öffentlichen Dienst, sondern schafft die rechtlichen Voraussetzungen für personalpolitische und arbeitsprozeßliche Umstellungen, die erhebliche Auswirkungen auf den sozialen Besitzstand der öffentlichen Bediensteten und auf die Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen haben werden. Der spezifische Ansatz dieses Aufsatzes ist die sozial-ökonomische Analyse der Zusammenhänge zwischen Rationalisierung, Dienstrechtsreform, Arbeitssituation der Beschäftigten und Situation der primär auf öffentliche Dienstleistungen angewiesenen Bevölkerungsgruppen.

### *1. Die Krise und der öffentliche Dienst*

1975 hat sich die Krise in der BRD erheblich verschärft: die Reproduktion des privaten Kapitals stockt, die Massenarbeitslosigkeit nimmt zu, die Verschuldung der öffentlichen Haushalte erreicht für die BRD bisher nicht gekannte Ausmaße. Zur gleichen Zeit sehen sich die Angehörigen des öffentlichen Dienstes Restriktionen und Bedrohungen gegenüber, die Besorgnis und Verunsicherung, Arbeitshetze und Angst um den Arbeitsplatz verbreiten:

- Einstellungsstops, Stellenstreichungen und schleppende Besetzung freier Stellen erhöhen die Arbeitsintensität und verschlechtern schon jetzt die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen gegenüber der Bevölkerung.
- In den Medien der öffentlichen Meinungsbildung nimmt die Kritik, ja die Hetze gegen den öffentlichen Dienst ständig zu; es wird die Beseitigung von »Privilegien« und die Abschaffung von Tarifautonomie und Streikrecht gefordert.
- Hinter den Kulissen, von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt, wird eine umfassende Ökonomisierung durch Rationalisierung und Arbeitsintensivierung vorbereitet: die Vorarbeiten sollen mit Ende dieser Wahlperiode des Bundestages abgeschlossen sein, die Realisierung soll in der kommenden Legislaturperiode

<sup>1</sup> Frankfurter Rundschau v. 3. 12. 1975, S. 4.

durchgezogen werden. Diese kommende Rationalisierungswelle verbirgt sich hinter dem harmlos erscheinenden Konzept der Einführung eines »Einheitlichen Dienstrechts«.

- Verordnungen, Gesetze und Gerichtsentscheide gegen »Radikale im öffentlichen Dienst« verunsichern nicht nur zahlreiche Mitglieder und Sympathisanten linker politischer Organisationen, machen viele von ihnen arbeitslos und nehmen ihnen die Berufsperspektive, sie schaffen auch bei zahlreichen anderen, vor allem gewerkschaftlich aktiven Kollegen mit ihrer Forderung nach besonderer politischer Treue und nach politischer Zurückhaltung Gefühle von Angst und Bedrohung selbst dann, wenn sie gewerkschaftliche Ziele verfolgen.
- Seit kurzem werden zudem von den Angehörigen des öffentlichen Dienstes »Sonderopfer«, vor allem Zurückhaltung bei Forderungen in der kommenden Tarifrunde Anfang 1976 gefordert.

Diese Maßnahmen könnten den Eindruck erwecken, daß sich das forcierte Vortreiben der »Reform« des öffentlichen Dienstrechts und der Rationalisierung im öffentlichen Dienst aus der aktuellen, sich seit 1973 ständig verschärfenden Wirtschaftskrise erklärt und daß mit einer erhofften Wiederbelebung der Konjunktur auch der Ökonomisierungsdruck auf den öffentlichen Dienst nachlassen wird.

Tatsächlich haben die Bemühungen um Rationalisierung und Ökonomisierung im öffentlichen Dienst bereits vor über zehn Jahren, vor der ersten massiven Krise der Reproduktion des westdeutschen Kapitals 1966/67 begonnen. Die Gewerkschaft ÖTV vergab schon 1966 einen Forschungsauftrag zur Untersuchung der kommenden Rationalisierungen und ihrer Auswirkungen auf die Beschäftigten. Die Vorbereitung der Reform des öffentlichen Dienstrechts nahm im Herbst 1970 konkrete Formen an, als die Bundesregierung eine »Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts« einsetzte, deren Berichte und Vorschläge seit Mai 1973 vorliegen<sup>2</sup>. Die Forderungen nach durchgreifender Ökonomisierung sind also älter als die aktuellen Krisen und erklären sich aus dem seit Anfang der 60er Jahre wachsenden Widerspruch zwischen steigenden Anforderungen der Gesellschaft an den öffentlichen Dienst und damit notwendigen Kostensteigerungen und der gleichzeitig aufgestellten Forderungen nach Beschränkung der Staatsausgaben, insbesondere der Personalausgaben im öffentlichen Dienst: das private Kapital verlangt die Reduzierung des Staatsanteils am gesellschaftlichen Mehrprodukt zugunsten der privaten Kapitalakkumulation, eine Forderung, die sich nicht zuletzt aus der Verschlechterung der Stellung des westdeutschen Kapitals auf dem Weltmarkt erklärt.

Es ist richtig, daß die aktuelle Krise diesen Widerspruch verschärft hat. Er wird aber auch dann bestehen bleiben, wenn die Krise demnächst überwunden werden sollte. Es ist sogar damit zu rechnen, daß der Staat, sobald die aktuelle Finanzklemme überwunden ist, vermehrt Mittel in zur Zeit aus finanziellen Gründen nicht realisierbare, weil teure Rationalisierungsprojekte stecken wird, die zu erheblichen Personaleinsparungen und weiteren spürbaren Auswirkungen auf die Angehörigen im öffentlichen Dienst führen werden.

Der Öffentlichkeit und insbesondere den öffentlichen Bediensteten selbst werden Einsparungen und Rationalisierung – sehr publikumswirksam<sup>3</sup> – damit begründet,

<sup>2</sup> Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts. Ein Berichtsband und 11 Anlagenbände, Nomos, Baden-Baden 1973. Der ÖTV-Forschungsauftrag trägt den Titel: Rationalisierung und Mechanisierung im öffentlichen Dienst, Stuttgart 1968, und wurde im Institut für sozialwiss. Forschung in München von Burkart Lutz, Klaus Düll, Guido Kammerer und Dieter Kreuz bearbeitet.

<sup>3</sup> Die Frage der Publikumswirksamkeit untersucht Klaus Dammann in: »Privilegien der Beschäftigten im öffentlichen Dienst«, in: Der deutsche Beamte, 2/1975, S. 24.

die Angehörigen des öffentlichen Dienstes seien gegenüber den übrigen Lohnabhängigen zu unrecht »privilegiert« und ein Abbau dieser Privilegien sei eine Sache sozialer Gerechtigkeit. Zunächst wird also zu untersuchen sein, ob und inwieweit diese Privilegien tatsächlich bestehen, und ob ihr Abbau, soweit sie existieren, im Interesse der Lohnabhängigen des privaten Kapitals wäre.

## 2. Kritische Sichtung der »Privilegien« im öffentlichen Dienst

Die Behauptung, die Angehörigen des öffentlichen Dienstes seien gegenüber den Lohnabhängigen des privaten Kapitals privilegiert, gehört zu den Grundmustern der Kritik am öffentlichen Dienst und soll die zahlreichen Forderungen begründen, die auf Einsparungen, Rationalisierungen, Dienstrechtsreformen, Streikverbot bis hin zur Forderung nach Zurückhaltung in tariflichen Angelegenheiten hinauslaufen. Die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts vermeidet es konsequent, von Privilegien zu sprechen; zahlreiche ihrer Vorschläge bedeuten jedoch eine Übernahme von in der privaten Wirtschaft entwickelten und »bewährten« Methoden bei Einstellungen und Beförderungen, Leistungsbewertung und Leistungsbezahlung in den öffentlichen Dienst. Damit knüpft sie materiell an die Argumentationskette angeblich ungerechtfertigter Privilegien an.

a) *Das Dauerdienstverhältnis.* Der augenfälligste Vorteil einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst ist das Dauerdienstverhältnis. Nicht nur für Beamte, sondern auch für Arbeiter und Angestellte ist die Chance relativ groß, nach Bestehen der Eingangsprüfungen und nach Ablauf der Probezeit lebenslang und über Krisenzeiten hinweg beschäftigt zu werden. Es ist jedoch Unsinn, dies als ein Privileg zu bezeichnen. Das Dauerdienstverhältnis erklärt sich aus mehreren Besonderheiten des öffentlichen Dienstes, die ihn grundlegend von der privaten Wirtschaft unterscheiden:

- In nahezu allen Branchen der privaten Wirtschaft schwankt der Arbeitsanfall mit dem zyklischen Verlauf der kapitalistischen Produktion und Zirkulation. Zur Vermeidung profitmindernder Kosten reagiert das private Kapital je nach seinem Arbeitskräftebedarf mit Entlassungen und Einstellungen. Die daraus resultierenden sozialen Folgen versucht der moderne Sozialstaat mit Beschäftigungspolitik, Arbeitslosenversicherung und Sozialfürsorge zu lindern. Von Einzelbereichen wie etwa dem Gütertransport abgesehen folgt im öffentlichen Dienst der Arbeitsanfall und damit auch der Arbeitskräftebedarf nicht den konjunkturellen Schwankungen der kapitalistischen Produktion. Einige Bereiche, insbesondere die Sozialverwaltung und das berufliche Bildungswesen sieht sich zu Zeiten von Massenarbeitslosigkeit sogar erhöhten Anforderungen gegenüber, im Regelfall – so auch zur Zeit – verstärkt der Staat in Krisenzeiten zudem die personelle Ausstattung des Funktionsbereichs »Innere Sicherheit«, um etwaigen Klassenbewegungen der um ihren Arbeitsplatz geprellten Lohnarbeiter mit Mitteln staatlicher Repression besser begegnen zu können. Das Dauerdienstverhältnis entspricht insoweit den Anforderungen der Bevölkerung an den öffentlichen Dienst nach krisenunabhängig gleichbleibenden Leistungen sowie dem Eigeninteresse des kapitalistischen Staats nach Systemsicherung.
- Darüber hinaus sind dem Staat offene Entlassungen zu Krisenzeiten aus dem Postulat der Vollbeschäftigungspolitik erschwert. Schließlich verfügen zahlreiche öffentliche Bedienstete über spezifische Qualifikationen ihrer Arbeitskraft, für die der Staat das quasi-Nachfragemonopol hat: Entlassene Lehrer, Sozialarbeiter, Polizisten, Eisenbahner und viele andere wären nicht nur arbeitslos, sondern auch

beruflos; überdies wäre die private Wirtschaft nicht in der Lage, größere Zahlen von Juristen, Verwaltungsfachleuten usw. zu absorbieren – schon gar nicht in der Krise. Die relative Garantie der Dauerbeschäftigung ergibt sich hier aus der Besonderheit der Qualifikation für den öffentlichen Dienst.

- Das Dauerdienstverhältnis hat aber auch seine Kehrseite. Für die meisten Staatsbediensteten bedeutet es eine erhebliche Einschränkung persönlicher Entfaltungs- und Veränderungsmöglichkeiten, weil der Wechsel des Arbeitsplatzes, des Wohnorts oder gar des Dienstgebers auf Wunsch des Bediensteten erheblich erschwert ist: Die freie Wahl des Arbeitsplatzes steht hier weitgehend auf dem Papier. Während die Lohnarbeiter des privaten Kapitals auf Unzuträglichkeiten im Betrieb mit Wechsel des Arbeitgebers reagieren können, ist der öffentliche Bedienstete in der Regel gezwungen, sich mit schlechtem Betriebsklima, unerträglichen Vorgesetzten und belastenden Arbeitsbedingungen abzufinden.
- Zudem darf nicht übersehen werden, daß es auch im öffentlichen Dienst nur eine beschränkte Beschäftigungsgarantie gibt. Die Massenentlassungen der Weimarer Zeit, die auch zahlreiche Lebenszeitbeamte durch vorzeitige Versetzung in den Ruhestand traf, zeigen, daß der Staat das Prinzip des Dauerdienstverhältnisses sehr wohl durchbrechen kann.<sup>4</sup> Die gegenwärtige Arbeitslosigkeit zahlloser Hochschulabsolventen, die sich für den öffentlichen Dienst qualifiziert haben, wie Lehrer, Juristen, Sozialarbeiter, beweisen die Begrenzung der staatlichen Beschäftigungsgarantie. Dasselbe gilt für Jugendliche, die im öffentlichen Dienst arbeiten wollten und jetzt wegen des Einstellungsstops daran gehindert sind. Schließlich werden zahlreiche Beschäftigte mit befristeten Arbeitsverträgen entlassen, deren Verträge im Normalfall verlängert worden wären.
- Unter sozialen Gesichtspunkten stellt das Dauerdienstverhältnis im öffentlichen Dienst kein abschaffungswürdiges Privileg dar, sondern ein Moment sozialer Sicherheit, das durch Verbesserung des Kündigungsschutzes, des Rationalisierungsschutzes, durch staatliche Beschäftigungspolitik und schließlich – flankierend – durch Ausbau der Einkommensgarantie bei Arbeitslosigkeit in den Bereich der Lohnabhängigkeit beim privaten Kapital ausgedehnt werden muß.

Die Studienkommission schlägt zu Recht die Beibehaltung des Dauerdienstverhältnisses im öffentlichen Dienst vor (Bericht der Studienkommission, vgl. Anm. 2, Textziffer (Tz) 237 ff.), verlangt jedoch erhebliche Einschränkungen der bisherigen Aufstiegsgarantie und Vorkehrungen zur Erhöhung der Mobilität der Bediensteten sowohl innerhalb des öffentlichen Dienstes wie zwischen diesem und der privaten Wirtschaft.

*b) Das Bezahlungsniveau.* Im Zusammenhang mit Lohn- und Gehaltsforderungen der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst wird vielfach der Vorwurf erhoben, das Bezahlungsniveau im öffentlichen Dienst sei höher als in der privaten Wirtschaft. Es ist bisher nicht möglich, diese Behauptung methodisch exakt zu belegen oder zu widerlegen<sup>5</sup>.

Sie stützt sich durchweg auf Vergleiche von Durchschnittsverdiensten.<sup>6</sup> Diese Methode entwertet sich von vorneherein: Der Anteil qualifizierter und damit teurer Arbeitskräfte ist im öffentlichen Dienst höher als im privaten Bereich. Mittlere Reife und Abitur als Einstellungsvoraussetzungen sind häufiger. Da die Höhe der Bezah-

<sup>4</sup> In den Jahren 1921 bis 1924 entließ die Reichsbahn 275 000 Eisenbahner, darunter 90 000 Beamte. Damit war 1924 jeder dritte Arbeiter und jeder fünfte Beamte nicht mehr im Dienst der Reichsbahn. Jüngere Beamte wurden vor der Lebenszeitanstellung entlassen (Probe, Widerruf), ältere Beamte vorzeitig in den Ruhestand versetzt. Es geht also, selbst bei Beamten!

<sup>5</sup> Klaus Dammann (3), S. 24; Claus Schäfer, Rainer Skiba, Hartmut Tofaute: »Probleme des öffentlichen Dienstes«, in: WSI-Mitteilungen, 10/1974, S. 401.

<sup>6</sup> Schäfer, Siiba, Tofaute, ebda. (5).

lung auch im privaten Bereich in hohem Maße von der Qualifikation abhängt, kann sie im öffentlichen Dienst nicht als »Privileg« denunziert werden. Grundsätzlich gilt jedoch als gesichert, daß die Bezüge der Beamten und Angestellten wie auch der Arbeiter im öffentlichen Dienst »überwiegend im Rahmen der Grenzen, die durch die niedrigste und höchste Bezahlung in der privaten Wirtschaft gezogen werden«, liegen<sup>7</sup>.

c) *Das Bezahlungssystem.* Als Privileg gilt weiterhin das Bezahlungssystem im öffentlichen Dienst. Das von einer spezifischen Leistungsbewertung unabhängige Monatsgehalt und der Zeitlohn<sup>8</sup>, der Bewährungsaufstieg und die Regelbeförderung, also das Anwachsen der Bezahlung mit dem Alter, ersparen den öffentlichen Bediensteten den besonderen Leistungsdruck, der in der privaten Wirtschaft von leistungsabhängigen Akkord- und Prämienlohnsystemen ausgeht.

d) *Die Arbeitsbedingungen.* Die Behauptung, im öffentlichen Dienst herrschten generell bessere Arbeitsbedingungen als im privaten Bereich, hält in dieser Allgemeinheit einer kritischen Überprüfung nicht stand. Daß öffentliche Bedienstete als unproduktive Arbeit leistend »in einem eher gemütlichen Herrschafts- und Knechtschaftsverhältnis« stehen<sup>9</sup>, mag vielleicht für den gehobenen und höheren Dienst vielfach zutreffen, für die Masse der Bediensteten im einfachen und mittleren Dienst gilt das mit Sicherheit nicht. Jene Einschätzung resultiert aus der rein ökonomischen Betrachtungsweise, derzufolge die Schärfe von Herrschaft mit der Nähe zur Profitproduktion zunimmt. Sie ignoriert die Tatsache, daß gerade im öffentlichen Dienst hierarchische Strukturen autoritäres Verhalten der Vorgesetzten produzieren und zu vielerorts schwer erträglichem Betriebsklima führen. Dasselbe gilt für die Behauptung »erträglicher« Arbeitsbedingungen<sup>10</sup>. Verunmöglicht schon die unspezifizierte Aussage der »Erträglichkeit« präzise Nachprüfungen, fehlt es vor allem an aussagekräftigen Untersuchungen über Arbeitsbelastungen in beiden Bereichen oder gar vergleichende Abhandlungen. Es kann zwar als sicher gelten, daß extreme Belastungen im privaten Bereich weiter verbreitet sind und die durchschnittliche Belastung höher liegt. Das kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß es auch im öffentlichen Dienst weite Bereiche mit unerträglichen physischen und/oder psychischen Arbeitsbelastungen gibt.

e) *Nachteile im öffentlichen Dienst.* Nun gibt es eine Reihe von Rechtsverhältnissen im öffentlichen Dienst, die dessen Bedienstete gegenüber denen des privaten Kapitals eindeutig benachteiligen und die zu einer generellen Demoralisierung der öffentlichen Bediensteten gegenüber ihren Dienstgebern geführt haben, von der sie sich erst in den letzten Jahren durch wachsende gewerkschaftliche Organisation, gewerkschaftlicher Aktivität in den Betrieben und durch aktiv geführte Tariffkämpfen zu emanzipieren beginnen.<sup>11</sup> Dazu gehört zunächst die besondere Treupflicht und das Gebot der Zurückhaltung in politischer Betätigung, die im Zusammenhang mit Radikalenerlassen und Berufsverböten zunehmend nicht nur gegenüber dem Grundgesetz, sondern auch gegenüber dem »Staat«, konkret also der

7 Claus Schäfer u. a. (5) verweisen auf das Gutachten 14 1561 zur Frage des Besoldungsrückstandes, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 7/1972, S. 22 ff.

8 Allerdings kommt stellenweise in Schreibbüros schon ein Prämienlohnverfahren zur Anwendung. Bei der Bahn gibt es für Güterboden- und Werkstättenarbeiter sowie im Gleisbau seit den 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts das Gedinge, ein Gruppenprämienlohnsystem, das 1918 für eine kurze Zeit abgeschafft und gegen erhebliche Widerstände der Belegschaften wiedereingeführt wurde.

9 Projekt Klassenanalyse, Materialien zur Klassenstruktur der BRD, Teil I, Berlin 1973, S. 283.

10 Ebda.

11 Im Februar 1974 fand erstmals im öffentlichen Dienst der BRD ein umfassender dreitägiger Streik statt. Nicht zuletzt aufgrund der damit verbundenen Mobilisierung der Beschäftigten stieg von Jahresende 1973 bis Jahresende 1974 die Mitgliedschaft der ÖTV um rund 53 000, nachdem sie vorher jahrelang stagniert hatte.

jeweiligen Regierung, gefordert werden<sup>12</sup>. Galt sie ursprünglich speziell für Beamte, wurde sie inzwischen auf den Bereich der Angestellten und Arbeiter ausgedehnt<sup>13</sup>. Die Beamten haben überdies keine Tarifautonomie, ihre Arbeitsbedingungen und sonstigen sozialen Normen werden durch Gesetz festgelegt, nicht durch Tarifvertrag. Der Beamtenstreik gilt der nach wie vor herrschenden Lehre als verboten.<sup>14</sup> Ferner ist der öffentliche Dienst gegenüber der privaten Wirtschaft dort benachteiligt, wo es um Mitwirkung und Mitbestimmung geht. Das Personalvertretungsgesetz<sup>15</sup> enthält weniger Rechte als das ohnehin schon wenig Rechte einräumende Betriebsverfassungsgesetz, obwohl die Novellierungen einige Verbesserungen gebracht haben<sup>16</sup>. Das Disziplinarrecht schließlich, demzufolge Beamte, die straffällig geworden sind, nicht nur von den ordentlichen Gerichten verurteilt, sondern dazu noch in dienstlichen Disziplinarverfahren bestraft werden können, stellt eine Benachteiligung gegenüber der Lohnarbeit beim Kapital dar. Die Studienkommission schlägt sogar vor, künftig auch die Arbeiter und Angestellte unter das Dienstordnungsrecht fallen zu lassen (Tz 315 ff.).

Kann von einer generellen »Privilegierung« des öffentlichen Dienstes nicht die Rede sein, so ist doch richtig, daß der öffentliche Dienst Regelungen kennt, die sinnvoll auf den Bereich der Lohnarbeit beim Kapital zu übertragen wären, vor allem die Sicherheit des Arbeitsplatzes und die Beschäftigung nach dem Zeitlohn.

### 3. Die geplante Reform des Dienstrechts

Mit der geplanten Dienstrechtsreform wird das Ziel verfolgt, rechtliche Hindernisse, die eine Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes – also ein künftig besseres Verhältnis zwischen Aufgabenerfüllungen des öffentlichen Dienstes und dafür erforderlichen Aufwendungen, vor allem personeller Art – verhindern oder erschweren, aus dem Weg zu räumen. Das ist der Kern der Reform, auf die zahlreichen Randprobleme will ich hier nicht eingehen.

a) *Rationalisierung und Ökonomisierung und ihr Verhältnis zum Dienstrecht.* Ökonomisierung im öffentlichen Dienst – beim privaten Kapital ist das nicht grundsätzlich anders – kann man, grob gesehen, auf dreierlei Wegen erreichen: – durch *Rationalisierung* im engeren Sinne, also Verbesserung und damit Verbilli-

<sup>12</sup> Peter Grotzian, »Zur Erosion des Rechtsstaats«, in: Info FU Berlin, 24/1975, S. 6: Staatstreue als politische Treuepflicht i. S. des Art. 33, Abs. 5 GG. Der Aufsatz analysiert das Urteil des BVerfG und erscheint im Heft 4/1975 des Leviathan.

<sup>13</sup> Rundschreiben II Nr. 112/74 v. 14. 10. 1974 des Senators für Inneres, Berlin. Überprüft werden alle Bewerber aller Bereiche ab Besoldungsgruppe A9 bzw. Vergütungsgruppe Vb, ferner jeder Bewerber im Polizei-, Justiz- und Erziehungsdienst. Schließlich jeglicher Bewerber, bei dem Verdacht besteht.

<sup>14</sup> Gegenmeinungen gewinnen jedoch an Boden. Vgl. dazu: Reinhard Hoffmann, »Beamtenstreik und Verfassungsverständnis vom Sozialstaat«, in: Kritische Justiz 1/1971, S. 45–59 sowie die Standardwerke für die progressive Auffassung zum Beamtenstreik: Wolfgang Däubler, Der Streik im öffentlichen Dienst, Tübingen 1970 und Thilo Ramm, Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten, Köln 1970.

<sup>15</sup> Die Studienkommission geht in ihrem Bericht (2) nur ganz knapp (Tz 356–360) auf das Recht der Personalvertretung ein und macht keinen Vorschlag zur Neuordnung der Personalvertretungsrechte, obwohl gerade die Neuerungen in bezug auf Mobilität und Flexibilität des Personals und das System der Leistungsbewertungen es nahe legen, demokratische Mitbestimmungsrechte der Personalvertretung vorzusehen. Insbesondere ist die Regelung des BundesPersVG (Länder meist analog) unzureichend, daß der Personalrat lediglich anzuhören ist, wenn »grundlegende Änderungen von Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufen« anstehen (§ 78 Abs. 2 Nr. 5 BPersVG). Angesichts der kommenden Rationalisierungswelle, der das einheitliche Dienstrecht den Weg bereiten soll, muß eine Mitbestimmungsmöglichkeit des Personalrats bei Rationalisierungsmaßnahmen eingerichtet werden.

<sup>16</sup> Zusammenstellung bei Gerhard Armanski, Boris Pentz, Jörg Pohlmann, Staatsdiener im Klassenkampf, Gaiganz 1975, S. 180 f.

gung bzw. Leistungssteigerung der Arbeitsorganisation und der technischen Einrichtungen (Mechanisierung, Automatisierung). Eine solche Rationalisierung muß nicht mit vermehrter Arbeitsbelastung der Beschäftigten verbunden sein, führt aber zu Personaleinsparungen (»Freisetzungen«) und zu Umsetzungen in erheblichem Ausmaß. Sie führt zu neuen Qualifikationsanforderungen. Deshalb muß die Ausbildung verändert werden und müssen die umgesetzten Beschäftigten Zusatzqualifikationen erhalten, um den Anforderungen der neuen Arbeitsplätze gerecht zu werden. Dequalifikation tritt häufig auf, das heißt, vorhandene Qualifikationen der Bediensteten werden nicht mehr benötigt und werden damit wertlos.

- durch einfache *Steigerung der Intensität der Arbeit* – auch ohne Rationalisierung im obigen Sinne –, indem die Bediensteten entweder durch höhere Arbeitsanforderungen oder durch Einführung leistungsabhängiger Bezahlungs- und Aufstiegsverfahren veranlaßt werden, im gleichen Zeitraum mehr Arbeit zu verrichten als bisher.
- durch *Einschränkung oder Stilllegung besonders kostenintensiver, defizitärer Einrichtungen*; als Variante, die hier nicht näher untersucht werden soll, weil sie den Bereich des Dienstrechts kaum tangiert, kommt für Einrichtungen, für deren Benutzung der Verbraucher Entgelte entrichten muß (z. B. Bahn, Post, Krankenversorgung) die Möglichkeit in Betracht, höhere Entgelte zu fordern.

In der Rationalisierungspraxis treten Versuche, die Produktion von Waren oder Dienstleistungen durch technische oder organisatorische Verbesserungen kostengünstiger zu gestalten, fast immer zusammen mit Versuchen auf, dies Ziel durch Steigerung der Intensität der Arbeit der Beschäftigten anzustreben; das gilt für den öffentlichen Dienst ebenso wie für den Bereich des privaten Kapitals. Diese Verbindung ergibt sich zunächst logisch aus der Kostenökonomie, die nur auf die rechnerischen Resultate der Kosten-Nutzen-Relation gerichtet ist und für die eine etwaige Mehrbelastung der Beschäftigten erst dann zum nicht mehr ignorierbaren Faktor wird, wenn die Beschäftigten sich gegen Mehrbelastungen wehren. Die Voraussetzung jeglicher Rationalisierungskritik von Seiten der Belegschaften und Gewerkschaften ist daher die Fähigkeit, an konkrete Rationalisierungsvorhaben diejenigen Momente, die zu erschwerten Arbeitsbedingungen führen, von denjenigen zu isolieren, die belastungsneutralen technischen oder arbeitsorganisatorischen Fortschritt darstellen. Ist diese Isolierung gelungen, kann von gewerkschaftlicher Seite gezielt gegen jene Momente vorgegangen werden, die sich als »Rationalisierung auf dem Rücken der Beschäftigten« nachweisen lassen und damit Objekt der Auseinandersetzungen zwischen Gewerkschaften bzw. Personalräten als Repräsentanten der Beschäftigten und staatlichen Arbeitgebern werden.

Gegenstand dieser Untersuchung ist jedoch nicht ein konkretes Rationalisierungsvorhaben, sondern der Plan für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, die Rationalisierungsschranken beseitigen und die Rationalisierung und Ökonomisierung flankierend vorantreiben soll. Grob gesehen läßt sich das Bestreben der Studienkommission, die horizontale und vertikale Mobilität der Beschäftigten sowie die Anpassung ihrer spezifischen Qualifikation an den jeweiligen Stand der Anforderungen ihres sich verändernden Arbeitsplatzes zu erleichtern, als Flankierung einer Rationalisierung mit Mittel technischer und organisatorischer Veränderungen charakterisieren, während das System der Leistungsbewertung und -bezahlung ganz eindeutig der Abpressung von mehr Arbeitsleistung, der Intensivierung der Arbeit dient und ihre Durchführung rechtlich ermöglichen und erzwingen soll. Folglich wird sich eine gewerkschaftlich orientierte kritische Analyse der Dienstrechtsreform primär mit der Leistungsbewertung auseinandersetzen müssen und bei dem Bereich

der Mobilitätssteigerung lediglich darauf achten müssen, daß soziale Degradierungen vermieden werden.

*b) Personelle Mobilität.*

Die auf personelle Mobilität gerichteten Vorschläge der Studienkommission über Berufszugang und Berufsweg »haben zwei Aufgaben: Personalsteuerung und Leistungsmotivation« (Tz 361). Die arbeitsorganisatorischen und technischen Rationalisierungsvorhaben im öffentlichen Dienst führen dazu, daß sich die Anforderungen an die Dienstposten ständig verändern. Es werden also Umsetzungen erforderlich, die sicherstellen, daß »die Bediensteten im Lauf ihrer beruflichen Entwicklung jeweils auf Dienstposten eingesetzt werden, für die sie am besten geeignet sind« (Tz 364)<sup>17</sup>. Diesen Umsetzungen steht nach dem geltenden Dienstrecht das starre System der Ämter und Laufbahnen entgegen. Anstelle der Regelbeförderung schlägt die Kommission vor, Beförderungen, also Übertragungen von Dienstposten einer höheren Bezahlungsgruppe, von zwei Bedingungen abhängig zu machen: Übereinstimmung des Anforderungsprofils des Dienstpostens mit dem Befähigungsprofil des Bewerbers; der bisherige Bewährungsaufstieg soll durch differenzierte Bewertung der Qualifikation des Bewerbers ersetzt werden. Das bedeutet einen erheblichen Druck auf alle aufstiegsinteressierten Bediensteten, sich ständig in der von den Anforderungsprofilen höherer Dienstposten vorgegebenen Richtung weiterzuqualifizieren. Zweitens soll ein differenziertes System der Leistungsbewertung, der alle zwei Jahre alle Bediensteten unterworfen werden, den jeweils leistungsfähigsten Bewerber um einen höheren Dienstposten ermitteln. Beide Maßnahmen zusammen sollen die Leistungsmotivation aller Bediensteten erheblich steigern. Durch dieses System ist die bisherige relative Sicherheit des konkreten Arbeitsplatzes und des kontinuierlichen Aufstiegs (allerdings im Rahmen des enger werdenden Stellenkegels mit wachsender Höhe des Dienstpostens) abgeschafft. Das Verfahren macht Umsetzungen und Beförderungen auf höherwertige Dienstposten zum eigenen Interesse der Bediensteten und verlangt ihnen entsprechende Leistungen ab. Das System bedeutet zugleich eine Erleichterung der Personalsteuerung innerhalb von Behörden, Bereichen und Betrieben: Da für jeden Beschäftigten regelmäßig Befähigungsprofile und Leistungsbewertungen und für jeden Arbeitsplatz Anforderungsprofile vorliegen, können, insbesondere bei Einsatz elektronischer Datenverarbeitung, einfacher als bisher Umsetzungen durchgeführt werden.

Die größere Mobilität wirft für die Beschäftigten zwei zentrale Probleme auf: Das eine ergibt sich aus dem nach oben enger werdenden Stellenkegel, das andere aus der Entwertung ihrer bisher erworbenen Qualifikation. Rationalisierungen führen in der Regel zu einer Polarisierung der Qualifikations- und damit Stellenstruktur: es entstehen neue Arbeitsplätze, für die eine sehr niedrige Qualifikation erforderlich ist, Arbeitsplätze mit mittleren Qualifikationsanforderungen fallen weg, solche mit hohen Anforderungen wachsen in begrenztem Ausmaß an. So ist in der Regel allein die Anzahl höherwertiger Dienstposten in einem Bereich begrenzt, der Aufstieg meist nur jüngeren, anpassungsfähigen Kollegen, die sich überdies durch besondere Leistungen hervorgetan haben, möglich. Für solche Beschäftigten sieht die Studienkommission zwar – um die Mobilität zu erhöhen – den Abbau bisher üblicher Obergrenzen für den Aufstieg vor (Tz 504). Gleichzeitig setzt sie jedoch im geplanten Ausbildungssystem Schranken für den Erwerb von Zusatzqualifikationen und damit für den Aufstieg. Der Anspruch bisher schon beschäftigter Bediensteter,

<sup>17</sup> Vgl. auch Tz 220: »Es genügt in diesem Zusammenhang der Hinweis, daß Rationalisierungsmaßnahmen auch die Personalstruktur verändern, neue Tätigkeiten entstehen lassen, andere umgestalten oder beseitigen werden, der Rationalisierungserfolg mithin einen höheren Mobilitätsgrad und einen entsprechenden personellen Dispositionsspielraum voraussetzt«.

an Fortbildungskursen, deren Durchlaufen Voraussetzung für die Übernahme höherwertiger Dienstposten ist, wird von ihrer Eignung und die Zahl solcher Ausbildungsplätze von der Nachfrage nach solchen Höherqualifikationen abhängig gemacht (Tz 542 ff.) Das bedeutet, daß zahlreiche Beschäftigte ihren bisherigen Arbeitsplatz anlässlich von Rationalisierungen verlieren werden, ohne – selbst bei Eignung – eine sichere Aussicht zu haben, einen gleich- oder gar höherwertigen Dienstposten zu erhalten. Verlust des bisherigen Arbeitsplatzes, Entwertung der bisherigen Qualifikation und Verweigerung einer Höherqualifikation mangels Nachfrage werden gehäuft auftreten. Um die dadurch entstehenden sozialen Benachteiligungen und die aus ihnen resultierenden betrieblichen Konflikte einzudämmen, schlägt die Kommission vor, im Falle der Übertragung geringerwertiger Dienstposten wenigstens den materiellen, finanziellen Besitzstand zu wahren, das heißt Weiterbeschäftigung auf geringerwertigen Dienstposten ohne Einkommensseinbußen. Die Zahlung der Einkommensdifferenz soll auch – anders als bei der Herabstufung wegen Minderleistung – nicht durch Gehaltserhöhungen aufzehrbar sein (Tz 667). Die Übertragung eines geringerwertigen Dienstpostens ist – ebenso wie die eines gleichwertigen – ohne Zustimmung des Bediensteten möglich<sup>18</sup>. Diese Übertragung kann eine erhebliche Verschlechterung der Arbeitssituation bei Bediensteten herbeiführen, die durch die Weiterzahlung des bisherigen Gehalts nicht kompensiert werden kann. Die Studienkommission meint zwar, daß auf die Dauer der Bedienstete grundsätzlich wieder in einen gleichwertigen Dienstposten eingewiesen werden soll, das Ziel der Rationalisierung wird jedoch höher gewertet: »Organisationsänderungen dürfen nicht daran scheitern, daß der Bedienstete nicht auf einem geringerwertigen Dienstposten verwendet werden darf« (Tz 520). Schließlich sieht die Kommission, um dem Dienstherrn die Möglichkeit zu geben, die Belegschaft seines Bereiches gewandelten Qualifikationsanforderungen anzupassen, die obligatorische Anpassungsfortbildung vor (Tz 542 ff.): »Alle Bediensteten sind zur Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen verpflichtet, die die zur Wahrnehmung ihres Dienstpostens erforderliche Qualifikation erhalten und verbessern«. Sie schränkt auch ein Recht der Bediensteten auf Fortbildung ein: »Das Recht auf Fortbildung darf jedoch nicht dazu führen, daß die Fortbildung gegenüber der Arbeit ein unangemessen großes Gewicht erhält« (Tz 556 f.).

Die vorgesehenen Neuregelungen des Berufsweges beseitigen die im gegenwärtigen Dienstrecht liegenden Rationalisierungsschranken und ermöglichen im Zusammenhang mit den geplanten Rationalisierungen umfassende Umsetzungen, Neuqualifikationen entsprechend den veränderten Anforderungen sowie Rückstufungen von Bediensteten. Dabei sehen sie einen Schutz für die betroffenen Bediensteten nur auf der Ebene der Bezahlung vor. Einspruchsmöglichkeiten der Bediensteten gegen Umsetzungen, gegen Rationalisierungsmaßnahmen, die ihre Qualifikation teilweise oder ganz entwerten, gegen übertriebene Teilung und Zerstückelung der Arbeit und Zunahme monotoner Arbeit sind nicht vorgesehen: Es wird hier Aufgabe der Gewerkschaften sein, einen Rationalisierungsschutz zu entwickeln, der es möglich macht, schon im Planungsstadium die Rationalisierung so zu organisieren, daß Steigerungen der Produktivkraft der Arbeit möglich werden ohne gleichzeitige Verschlechterung der Arbeitsbedingungen. Diese Forderung gilt im öffentlichen Dienst gleich wie in der privaten Wirtschaft. Sie zu stellen, heißt also nicht, Privilegien für den öffentlichen Dienst zu beanspruchen.

*c) Leistungsbewertung und leistungsabhängige Bezahlung.*

Der zweite zentrale Komplex der Vorschläge der Studienkommission ist die Revo-

<sup>18</sup> Lediglich beim Wechsel des Dienstgebers ist die Zustimmung erforderlich, Tz 489.

lutionierung des Bezahlungssystems im öffentlichen Dienst: die Einführung der leistungsabhängigen Bezahlung (und Höher- bzw. Niederstufung). Es soll die bisher übliche, etwas grobe und oft willkürlich gehandhabte Dienstpostenbewertung ablösen und vielfältige Leistungsanreize auf die Bediensteten ausüben. Künftig soll an die Stelle des »amtsgemäßen, angemessenen Unterhalts« das »Entgelt für geleistete Arbeit« treten (Tz 67, 100). Dabei macht – nach den Plänen der Studienkommission – der staatliche Arbeitgeber gleich den Sprung in das Leistungslohnsystem, das nicht mehr primär die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden, sondern die gemessene oder geschätzte und bewertete Quantität und Qualität der verausgabten Arbeitsleistung zur Grundlage der Bezahlung hat. Der Staat folgt damit dem »Vorbild« des privaten Kapitals, das schon seit über 100 Jahren das System der Leistungsentlohnung – meist als Stück- oder Akkordlohnsystem – eingesetzt hat, um die individuelle Arbeitsleistung zu erhöhen. Für den Arbeitgeber hat diese Lohnform den Vorteil, daß es die Leistungssteigerung zum eigenen Interesse des Arbeiters macht: Intensivere Verausgabung von Arbeitskraft stellt sich – wengleich in recht engen Grenzen – in höherem Lohn dar (wodurch allerdings in der Regel und auf Dauer der zusätzliche Verschleiß der Arbeitskraft nicht kompensiert werden kann). Im öffentlichen Dienst gab es bisher – von Ausnahmen abgesehen<sup>8</sup> – keine leistungsabhängige Entlohnung. Die leistungsabhängige Entlohnung nach dem Stücklohnprinzip setzt die Quantifizierbarkeit der Arbeitsergebnisse voraus, eine Bedingung, die im öffentlichen Dienst weitgehend nicht gegeben ist. Erst mit der Entwicklung neuer Lohnformen in der Industrie, die sich nicht an der Stückzahl, sondern an der Qualität der verausgabten Leistung orientiert, mit der Entwicklung von Prämienlohnsystemen, kann jetzt die Arbeit im öffentlichen Dienst nach Leistung bewertet und bezahlt werden. Die Studienkommission stützt sich auf solche Prämienlohnsysteme der privaten Industrie sowie auf die dort entwickelten Verfahren der analytischen Arbeitsplatzbewertung, wenn sie ein zweistufiges System der funktions- und leistungsgerechten Bezahlung vorschlägt<sup>19</sup>. Beide Elemente des neuen Bezahlungssystems werden im folgenden dargestellt und kritisiert.

#### *Funktionsgerechte Bezahlung*

Die Höhe des Grundgehaltes soll sich zunächst nach der Wertigkeit der vom Beschäftigten ausgeübten Funktion richten. Diese Wertigkeit soll durch analytische Arbeitsplatzbewertung festgestellt werden. Der Arbeitsplatz wird auf die dort vorkommenden Anforderungsarten untersucht: »Die Anforderungsarten dienen zur Unterscheidung der Komponenten der Arbeitsschwierigkeit, wie z. B. Grundkenntnisse, Erfahrung, Denktätigkeit, dienstliche Beziehungen, Tragweite und Verbindlichkeit des Handelns, Verantwortung für die Mitarbeiter, Muskelbelastung bei manuellen Arbeiten« (Tz 613). Zunächst fällt auf, daß eine Reihe im öffentlichen Dienst auch vorkommender Anforderungen fehlen, wie Tätigkeit im Außendienst, Lärmbelastung, Schichtarbeit, Monotonie. Obwohl die analytische Arbeitsplatzbewertung ein Instrument sein könnte, die tatsächliche Belastung am Arbeitsplatz, den tatsächlichen Verschleiß der Arbeitskraft zu ermitteln und die dem entsprechende Bezahlung zu begründen, schließt sie eine willkürliche Anwendung nicht aus. Schon die Auswahl der Anforderungsarten kann zu einer Verzerrung führen, etwa, wenn Anforderungen an die Kopfarbeit in vielen Varianten ermittelt werden, andere kaum vorkommen. Helfert stellt fest, daß es sich schon bei den Anforderungsarten »nicht

<sup>19</sup> Hier fehlt der Raum zur ausführlichen Beschreibung der Systeme. Dazu und zur diesbezüglichen Gewerkschaftspolitik: Günter Zurhorst, Gewerkschaftspolitik und technischer Fortschritt, Verlag Die Arbeitswelt, Berlin 1975. Dem Interessierten sei empfohlen, neben den Darlegungen der Studienkommission im Bericht Tz 575 ff., den Anlagenband 10 zu studieren, der ausführliche Materialien zur Leistungsbewertung und gründliche abwägende Überlegungen der Gutachter enthält.

um wissenschaftliche Ergebnisse handelt. Vielmehr stellen sie auf Übereinkunft und faktischer Bewährung beruhende begriffliche Systeme dar<sup>20</sup> und er fordert kritische Überprüfung, von wem und für welche Ziele sie entwickelt worden sind.

Ebenso eröffnet die Wichtung der einzelnen Anforderungen die Möglichkeit – entgegen ihrem Anspruch der Wissenschaftlichkeit – willkürlichen Vorgehens. Wenn – und das ist die Regel – ein Arbeitsplatz mit viel Kopfarbeit und wenig Muskelbelastung aufgrund vorher festgesetzter höherer Wichte von »Denktätigkeit« höher bewertet wird als ein Arbeitsplatz mit hoher Muskelbeanspruchung und weniger Kopfarbeit, dann folgt diese Bewertung zwar dem herrschenden common sense in der Bewertung von Arbeitsleistungen, kann aber gerade deshalb nicht den Anspruch von Wissenschaftlichkeit und Objektivität erheben. »Definition, Gewichtung und Abgrenzung der Merkmale, mit deren Hilfe diese Bewertung durchgeführt wird, stellen aber eine rein politische Entscheidung dar: sie sind keine Maßeinheiten, sondern in Recheneinheiten umgesetzte Wertvorstellungen, d. h. normativ gesetzte Kriterien«<sup>21</sup>.

#### *Leistungsbewertung*

Durch die Funktionsbewertung wird das einem Arbeitsplatz entsprechende Grundgehalt ermittelt. Damit ist über die konkrete Leistung des Beschäftigten auf diesem Arbeitsplatz noch nichts gesagt. Dies ist Aufgabe der Leistungsbewertung, die regelmäßig alle zwei Jahre für alle Beschäftigten (mit Ausnahme solcher mit hohen Funktionen) durchgeführt werden soll und von deren Ergebnis der weitere berufliche Weg sowie die Gewährung einer Leistungsprämie abhängig gemacht wird. Die Studienkommission schlägt vor, folgende Beurteilungsmerkmale anzuwenden:

- Richtigkeit der Arbeit
- Termingerechtigkeit der Arbeit
- Rationelles Arbeiten (Relation zwischen Mittel und Ziel)
- Verwertbarkeit der Arbeit
- Arbeitsmenge in der Zeiteinheit<sup>22</sup>.

Je nach dem Urteil des Vorgesetzten (bzw. einer Kommission) führt die Leistungsbewertung zu folgenden Konsequenzen für den Beschäftigten:

- Aufstieg wie im System vorgesehen in die nächsthöhere Steigerungsstufe innerhalb der Funktionsgruppe
- Verweigerung des vorgesehenen Aufstiegs und Weiterbezahlung nach der bisherigen Steigerungsstufe bis zur nächsten Leistungsbewertung
- Rückstufung auf einen geringerwertigen Dienstposten, wenn die Bewertung zweimal nacheinander »ungenügend« lautet, verbunden mit einer durch Einkommenserhöhungen aufzehrbaren Ausgleichszulage
- Zahlung einer Leistungszulage für hervorragende Leistungen, beschränkt auf maximal 15% der Beschäftigten einer Dienststelle, in Höhe von ca. 10% des Grundgehalts – die Prämie für die Übereifrigen

Die Leistungsbewertung ist schließlich Grundlage für die Auswahl geeigneter Bewerber für Fortbildung zum Zwecke der Übernahme in einer höherwertigen Funktionsgruppe. Insoweit ist sie formalisierte Fortsetzung bisher schon üblicher Verfahren der Beschäftigtenbeurteilung und bedeutet keine wesentliche Veränderung.

Da nach dem Leistungsbewertungssystem über das Fortkommen innerhalb der Funktionsgruppe sowie über die Zahlung bzw. Versagung der Leistungszulage

<sup>20</sup> Mario Helfert, »Leistungsprinzip und öffentlicher Dienst«, in: Der deutsche Beamte 3/1975, VA S. 3.

<sup>21</sup> Ebda.

<sup>22</sup> Ausführlich erläutert in: Studienkommission, Anlagenband 10, S. 278 f.

entschieden wird, bringt es ganz neue Elemente in den öffentlichen Dienst: Einen rein ökonomischen Anreiz zur Steigerung der Arbeitsverausgabung, zur Intensivierung der Arbeit. Es führt zu starkem Leistungsdruck, zu Konkurrenzverhalten der Bediensteten untereinander und zur Anpassung an die Vorstellungen der Vorgesetzten, es wird zur Vernachlässigung der Qualität der Dienstleistungen führen. Die Abstraktheit der Arbeitsverausgabung gegen Geld als (scheinbares) Äquivalent gerät in den Vordergrund vor der Konkretheit der Arbeit als öffentlicher Dienst an den Bedürfnissen derjenigen, die auf öffentliche Dienste angewiesen sind, um sich zu reproduzieren, und das sind Lohnabhängige und aus der Lohnabhängigkeit ausgeschiedene und ihre Familien sehr viel mehr als z. B. Selbständige. Die Kritik der Leistungsbewertung muß folglich sowohl die Auswirkung auf die Bediensteten selbst wie auch – über sie vermittelt – auf die in ihrer Lebensführung auf öffentliche Dienste stark angewiesenen Schichten untersuchen.

#### *Kritik der Beurteilungsmerkmale*

Die Beurteilungsmerkmale für die Leistung des einzelnen Bediensteten erscheinen auf den ersten Blick vernünftig und plausibel: gegen die Forderung nach richtigem, pünktlichem, sparsamen und rationellem Arbeiten ist nichts einzuwenden, wenn man diese Kriterien an den Gebrauchswert der erbrachten Dienstleistung anlegt. Ökonomisierung und Rationalisierung im öffentlichen Dienst erstreben jedoch nicht die Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen im Sinne der von der Gewerkschaften propagierten »Qualitätsorientierten Modernisierung«<sup>23</sup>, sondern dezidiert die Steigerung der Arbeitsleistung, die Mobilisierung von mehr abstrakter Arbeit zu möglichst sinkenden Personalkosten: Sie orientiert sich am Tauschwertcharakter der Arbeit. Diese Tauschwertorientierung gibt jedoch den Beurteilungsmerkmalen einen neuen Charakter: »richtig«, »pünktlich«, »rationell«, »verwertbar« wird die Arbeit nicht primär dadurch, daß sie Bedürfnisse von Verbrauchern öffentlicher Dienstleistungen befriedigt, sondern dadurch, daß sie den relativen geldlichen Aufwand für das Erbringen dieser Dienstleistungen vermindert. Dieser Widerspruch zwischen Qualitätsorientierung und Ökonomisierungsanforderung liegt in der Sache selbst. Wenn sich die Studienkommission mit ihren Vorschlägen und deren Begründungen in Widersprüche verwickelt, liegt das nicht am Unvermögen der Kommission. Es liegt daran, daß es für diesen Widerspruch keine wissenschaftliche Lösung gibt. Die Kommission trägt diesem Umstand selbst Rechnung, wenn sie sowohl in bezug auf die Funktionsbewertung als auch auf die Leistungsbewertung einräumt, daß es sich hierbei um Ermessensbereiche handelt, in denen Wertvorstellungen, politische Entscheidungen zum Tragen kommen (Tz 619, 691). Die genaue Betrachtung zeigt, daß die Beurteilungsmerkmale ihre Aussagekraft für gesellschaftlich verantwortliche Leistung nicht ausweisen können. Insoweit bleibt die Erklärung der Studienkommission ein Programmsatz, den sie durch ihre Vorschläge nicht einlösen kann: »Da der moderne Staat sich seinen Bürgern gegenüber vor allem durch die Qualität seiner Leistungen legitimieren muß, kommt unter den einzelnen Zielen der Dienstrechtsreform der Verwirklichung des Leistungsprinzips besondere Bedeutung zu« (Tz 168). Das vorgeschlagene System von Leistungsanreizen zur Durchsetzung des Leistungsprinzips erschwert jedoch die Erbringung eben

23 Vgl. dazu: Klaus Düll, Dieter Sauer: »Rationalisierung im öffentlichen Dienst« und Reinhard Hoffmann, »Entwicklungstendenzen zur Rolle der Gewerkschaften im öffentlichen Dienst«, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 2/1975; Reinhard Hoffmann, »Ziele der Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen«, in: Modernisierung im öffentlichen Dienst, Hrsg. ÖTV, Stuttgart 1971; sowie den Abschnitt »Perspektiven einer qualitätsorientierten Modernisierungspolitik«, in: Lutz und andere, Rationalisierung und Mechanisierung im öffentlichen Dienst, München 1968, S. 60–76; Klaus Dammann, »Ökonomisierung, Loyalisierung, Reform und Gegenreform des öffentlichen Dienstes«, in: WSI-Mitteilungen, 12/1974, S. 479–490.

dieser Qualitätsleistungen. Es kann der weit verbreiteten Kritik gerade der auf öffentliche Dienste besonders stark angewiesenen Lohnabhängigen und anderen benachteiligten Schichten nicht gerecht werden, die über mangelhafte Richtigkeit, Termingerechtigkeit, Hilfsbereitschaft im öffentlichen Dienst aufgrund ihrer Erfahrung im Umgang mit Behörden und Einrichtungen klagen: Die Funktionalisierung der Dienstrechtsreform für die Ökonomisierung schließt das weitgehend aus. Sie kann auch einer weitergehenden Kritik, die die unzureichenden Leistungen gerade in den oberen Rängen der öffentlichen Bediensteten aufs Korn nimmt, nicht gerecht werden, weil sie eben diese Bediensteten vom Leistungsprinzip ausnimmt: hier soll es weder aufsteigende Gehälter noch Leistungszulagen geben (Tz 594, 680). Die Intensivierung der Arbeit durch Leistungsanreize soll erst unterhalb der Ebene der Referenten bei den obersten Bundes- und Landesbehörden und der Abteilungsleiter bei Ober- und Mittelbehörden des Bundes und der Länder ansetzen. (Tz 596) Sie soll primär Beschäftigtengruppen erfassen, die schon jetzt erhöhten Arbeitsbelastungen ausgesetzt sind. Es fällt auch auf, daß die Beurteilungsmerkmale auf einfache, routinemäßige, regelmäßig sich wiederholende und unkomplizierte Arbeiten einfacher anwendbar sind als auf komplizierte, sich häufig ändernde Arbeiten.

Die Untersuchung einzelner Beurteilungsmerkmale verstärkt die Zweifel, daß Leistungsanreize zu besseren Dienstleistungen führen können. So soll das Beurteilungsmerkmal »Richtigkeit« fehlerfreies Arbeiten bewerten. Welches Arbeiten ist aber »richtig«? »Die Beschäftigten in den Sozialämtern (bekommen) oft von ihren Amtsleitern zu hören, sie sollten im ›Verschreiben‹ von Sozialunterstützungen sparsam sein, da sonst das Geld nicht reiche, und die Sozialunterstützungsempfänger nicht auf die ihnen zustehenden Gelder aufmerksam machen«<sup>24</sup>. »Richtig« handelt der Bedienstete des Sozialamts (des Finanzamts, der Angestellten- oder Arbeiterrentenversicherung, der Krankenkasse, der Stipendienstelle . . .) gewiß, wenn er Ansprüche von Antragstellern zurückweist, die ihnen nicht zustehen – er ist an Recht und Gesetz gebunden. Handelt er aber auch »richtig«, wenn er einen Bedürftigen auf ihm gesetzlich zustehende Ansprüche aufmerksam macht, von denen jener nichts weiß, und ihm bei der Antragstellung behilflich ist? Im Sinne der Sozialgesetze und des Sozialstaatsprinzips gewiß. Aber auch im Sinne der Kostenökonomie, des Sparsamkeitsprinzips der öffentlichen Hand? Selbst ein wohlwollender Vorgesetzter wird hier bei der Leistungsbewertung in Gewissenskonflikte kommen. In der Regel wird der »sparsame« Bedienstete in der Leistungsbewertung besser abschneiden als der hilfsbereite und damit ausgabenintensive<sup>25</sup>. Der Widerspruch zwischen Kostenökonomie und Qualitätsprinzip wird künftig die Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Untergebenen mehr als bisher belasten.

Die Studienkommission hat dieses Problem gesehen und erörtert. Sie kommt zu dem Schluß, daß das System der Leistungsbewertung die Abhängigkeit der Bediensteten von deren Vorgesetzten und ihrer Wertvorstellungen fördert: »Die Gefahr der Beeinträchtigung der Unabhängigkeit liegt darin, daß in der Praxis anstelle der Leistung allgemeines Wohlverhalten, Übereinstimmung mit der Auffassung des Dienstvorgesetzten und andere leistungsunabhängige Kriterien die Personalentscheidung beeinflussen« (Tz 518). Diese Gefahr sieht die Studienkommission nicht nur dann gegeben, wenn etwa eine allgemeine Abstiegsmobilität als negative Sanktionsmöglichkeit eingeführt würde, also etwa die Rückstufung bei unterdurchschnittlicher Leistung, sondern auch bei positiven Sanktionen: »Grundlage der

<sup>24</sup> Armanski u. a. (16), S. 210.

<sup>25</sup> Es sei an die Aktion von Beamten der Finanzämter erinnert, durch Unterstützung und gesetzesgemäße Hinweise an Steuerzahler diesen zu höheren Steuereinsparungen zu verhelfen, um ihrer Forderung nach besserer Bezahlung und Besetzung offener Stellen Nachdruck zu verhelfen.

Unabhängigkeit des Bediensteten ist der Bestandschutz des Dienstverhältnisses. Beeinträchtigt werden kann diese Unabhängigkeit durch Maßnahmen des Dienstgebers wie Versetzung, Umsetzung, Versagen von Beförderung und Aufstieg« (Tz 518). Die Abhängigkeit der Bediensteten ist gerade dort problematisch, wo die Übernahme der Vorstellungen und Wertentscheidungen der Vorgesetzten – die wiederum nur Ausdruck der auf sie wirkenden Ökonomisierungszwänge sind – zur Verschlechterung oder doch nicht-Verbesserung von Dienstleistungen führt.

Die Leistungsbewertung ist jedoch nicht nur aus der Sicht der Verbraucher öffentlicher Dienstleistungen zu kritisieren, sondern auch aus der Sicht der Bediensteten selbst. Wenn die Studienkommission die Einführung einer generellen Abstiegsmobilität mit der Begründung ablehnt, sie würde »unangemessenen Leistungsdruck erzeugen, ständige Unruhe in den Dienststellen verursachen und damit nicht zu der erhofften Steigerung der Leistungsfähigkeit führen«, »... das schlechte Betriebsklima und der ausgeprägte Konkurrenzkampf (würde) die Attraktivität des öffentlichen Dienstes und damit die Möglichkeit, qualifizierte Bedienstete zu gewinnen, beeinträchtigen« (Tz 519), muß man fragen, was die Annahme begründet, daß diese unerwünschten Wirkungen durch die Einführung einer differenzierenden Aufstiegsmobilität nicht störend auftreten. Denn innerhalb der Belegschaft bedeutet die Versagung der Leistungszulage oder der nächsten Steigerungsstufe eine relative Herabstufung der betroffenen Bediensteten.

Die Studienkommission erachtet dies als unproblematisch. Das wird anhand der 10%igen Leistungszulage für jeweils 15% der Bediensteten deutlich. Die Studienkommission begründet deren Einführung mit einer empirischen Erhebung, derzufolge 72% der Befragten im öffentlichen Dienst eine »Bereitschaft zu besonderen Leistungen auch schon für eine höhere Bezahlung« zeigten (Tz 495) und meint, die Zulage werde »verhältnismäßig viele zu überdurchschnittlicher Leistung anspornen« (Tz 686). Die Konsistenz dieser Begründung zerbricht aber, wenn der Leistungszuschlag immer nur 15% der Bediensteten gezahlt werden soll. 57% der oben erwähnten Befragten wären also vom Prinzip der Leistungszulage her um den Lohn für ihre überdurchschnittliche Leistung geprellt. Die Kommission kommentiert zynisch: »Wer die Leistungszulage nicht bezieht, wird diesen Umstand, der für die weitaus größte Zahl der Bediensteten zutrifft, nicht als Abwertung empfinden« (Tz 686). Denn: »... das öffentliche Dienstrecht (gewährleistet) insgesamt für den einzelnen ein hohes Maß an sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit, und speziell das Bezahlungssystem ist so angelegt, daß kein Bediensteter auf die Zulage angewiesen ist« (Tz 687).

#### *d) Regelungsverfahren und Streikrecht.*

Rationalisierung und Dienstrechtsreform werden durchgreifende Änderungen der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst bringen, die sich für einen großen Teil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst mit Sicherheit als Erschwerungen und Verschlechterungen darstellen werden. Der zunehmende Organisationsgrad und die wachsende Basisaktivität in den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, besonders in ÖTV, DPG, GdED und GEW, machen deutlich, daß eine stetig wachsende Anzahl von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes nicht mehr mit einer automatischen Sicherung ihres sozialen Besitzstandes durch den fürsorgenden Staat rechnet. Vielmehr greift die Einsicht um sich, daß die Betroffenen selbst aktiv die Sicherung ihrer Arbeits- und Lebensbedingungen in die Hand nehmen und sich gegen drohende Verschlechterungen wehren müssen.

Damit rückt das Regelungsverfahren, also die Frage, auf welchem Wege und mit welchen Verfahren die Beziehungen zwischen öffentlichem Arbeitgeber einerseits, Beschäftigten andererseits geregelt werden, ins Zentrum der Aufmerksamkeit,

insbesondere die Frage, ob die öffentlichen Bediensteten und ihre Gewerkschaften im Ernstfall konfliktgeladener Auseinandersetzung sich des traditionellen Kampfmittels der Arbeiterbewegung, des Streiks, zur Durchsetzung ihrer Interessen bedienen können oder nicht.

Hier beginnt für den staatlichen Arbeitgeber jene Zwickmühle, die schon jetzt die Durchführung der Dienstrechtsreform verzögert und erschwert und aus der vorerst kein Entkommen ist: Legalisiert nämlich der Gesetzgeber mit einem neuen Dienstrecht den Streik im gesamten öffentlichen Dienst, gibt er seinen Beschäftigten das Machtmittel in die Hand, gegen »Rationalisierungen auf dem Rücken der Beschäftigten« zu streiken, Widerstand gegen Rationalisierungen zu leisten, die eine Verschlechterung der Arbeits- und Lebenssituation bedeuten. Ein derartiges neues Dienstrecht würde also in einem Akt die Rationalisierungsschranke heben, insbesondere, was die Erhöhung der Mobilität und die Steigerung der Intensität der Arbeit angeht, und sie senken, indem das Streikrecht den Beschäftigten die Möglichkeit geben würde, Ökonomisierungen mit Streikdrohung oder Streik da zu blockieren, wo sie für die Belegschaften Verschlechterungen bringen würde.

Auf diesem Hintergrund ist verständlich, daß die Mehrheit der Studienkommission sich gegen jegliches Streikrecht im öffentlichen Dienst ausspricht und alle Angelegenheiten der Bediensteten per Gesetz regeln will (Tz 882 ff.). Das würde jedoch bedeuten, Tarifautonomie und Streikrecht für Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst abzuschaffen. Folgt der Gesetzgeber dieser Anregung der konservativen Mehrheit der Studienkommission, muß er mit massivem Widerstand nicht nur der Arbeiter und Angestellten, sondern auch der Beamten sowie der Gewerkschaften gegen die gesamte Dienstrechtsreform rechnen, womit wiederum Ökonomisierung und Rationalisierung in ihrer Durchführung behindert würden. Die ÖTV hat – wie auch andere Gewerkschaften – eindeutig erklärt, daß es eingehende Verhandlungen über Fragen des neuen Dienstrechts nicht geben wird, solange das Regelungsverfahren nicht im Sinne von Tarifautonomie und Streikrecht im öffentlichen Dienst garantiert ist<sup>26</sup>.

Die Beseitigung der letzten Reste des Alimentsprinzips und dessen Ersetzung durch das Prinzip der leistungsgerechten Bezahlung, der Abbau der Sicherheit des Arbeitsplatzes und der Beschäftigung und Bezahlung gemäß der Eingangsqualifikation und die Einführung größerer horizontaler Mobilität, schließlich die Verbindung der vertikalen Mobilität, also des beruflichen und bezahlungsmäßigen Aufstiegs und Abstiegs, mit dem Leistungsprinzip nähert die arbeitsrechtliche Situation der öffentlichen Bediensteten stark an die der Lohnarbeiter des privaten Kapitals an. Daraus folgt aber notwendig, daß die öffentlichen Bediensteten Tarifautonomie und Streikrecht für sich in Anspruch nehmen können müssen, um ihren Standpunkt gegenüber dem staatlichen Arbeitgeber mit Nachdruck geltend machen zu können, wenn sie der Auffassung sind, daß sie nicht leistungsgerecht entlohnt bzw. befördert werden. Die volle Einführung der Lohnarbeit im öffentlichen Dienst erfordert auch die volle Durchsetzung der von der Arbeiterbewegung errungenen Kampfmittel der Lohnarbeiter.

Es ist auch damit zu rechnen, daß die Gewerkschaften ihren jetzt schon entschiedenen Widerstand gegen die Abschaffung des Streikrechts der öffentlichen Arbeiter

<sup>26</sup> »Für die Gewerkschaft ÖTV und die von ihr vertretenen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ist das einheitliche Recht kein Wert an sich. Es erhält seinen Wert erst durch seinen materiellen Inhalt und durch das Regelungsverfahren. Über den materiellen Inhalt . . . ist zu diskutieren, das Regelungsverfahren aber muß politisch vorentschieden werden«, Heinz Kluncker, »Die Grundsätze der Gewerkschaft ÖTV und die Konzeption des Bundesministers des Innern zur Realisierung der Reform des öffentlichen Dienstrechts«, in: Einheitliches Dienstrecht, Hrsg. ÖTV, Stuttgart 1974, S. 5.

und Angestellten noch verstärken und die Durchsetzung des Streikrechts aller Bediensteten nach dem neuen Dienstrecht fordern werden. Ihre Legitimation als Interessenvertreter der Lohnabhängigen hängt auch im öffentlichen Dienst davon ab, daß sie deren Interessen durchsetzen können.<sup>27</sup> Über diese mehr pragmatischen Erwägungen hinaus können die Gewerkschaften auch aus allgemeinen politischen Erwägungen nicht hinter den erreichten Stand der Emanzipation der Lohnabhängigen zurückfallen. Die Erklärung des ÖTV-Vorsitzenden Kluncker ist sicher ernst zu nehmen: »Wir appellieren an Parlamente und Regierungen, im öffentlichen Dienst mehr Demokratie zu wagen. Von Schutzgesetzen abgesehen, regelt der Gesetzgeber Einkommen und soziale Normen nur in totalitären Staaten durch Gesetz. Warum sollte ausgerechnet der deutsche öffentliche Dienst eine Enklave der Unfreiheit und Fremdbestimmung bleiben«<sup>28</sup>.

Daß Arbeiter und Angestellte sich gegen die Abschaffung von Tarifautonomie und Streikrecht wehren, liegt auf der Hand, zumal sie in den letzten Jahren erstmals erfolgreich vom Streikrecht Gebrauch gemacht haben. Daß die Beamten ihnen nicht nachstehen werden, geht aus der einfachen Tatsache hervor, daß bisher die von den Arbeitern und Angestellten – gelegentlich mit Streik – erkämpften Verbesserungen regelmäßig per Gesetz auf die Beamten ausgedehnt wurden, eine für diese bequeme Lösung, die ihnen Vorteile brachte, ohne daß sie kämpfen, ja, ohne daß sie sich gewerkschaftlich organisieren mußten. Fallen aber Tarifautonomie und Streikrecht für Arbeiter und Angestellte, verliert der öffentliche Dienst insgesamt seine Machtmittel gegenüber dem Arbeitgeber<sup>29</sup>. Auch die Beamten bekämen den Abbau der Rechte der Arbeiter und Angestellten mittelbar zu spüren.

So entschieden der Widerstand der Gewerkschaften gegen die Beschneidung von Tarifautonomie und Streikrecht erscheint, so wenig ist von gewerkschaftlicher Kritik an anderen Teilen der Dienstrechtsreform zu hören. Solange jedoch keine fundierte Kritik gegen die Gefahr der materiellen Verschlechterungen durch Rationalisierung und Dienstrecht entwickelt und verbreitet ist, nützt auch das Recht zum Streik nichts. Der Widerspruch, jene »Zwickmühle«, in die der Staat jetzt geraten kann, bliebe ungenutzt.

*e) Das Realisierungskonzept des Innenministers.*

Daß der Widerspruch noch nicht zum Konflikt geführt hat, liegt offensichtlich daran, daß sozialliberale Koalition wie auch die Gewerkschaften die Angelegenheit aufschieben und frühesten nach der nächsten Bundestagswahl regeln wollen, um in der gegenwärtigen Krise zusätzlichen Konfliktstoff zu vermeiden. Die »Konzeption zur Realisierung der Reform des öffentlichen Dienstrechts« des Bundesministers des Innern vom November 1973<sup>30</sup> sieht für den Rest der 7. Legislaturperiode fast ausschließlich »Systementwicklung und -erprobung« sowie »Fortentwicklung von Modellen« vor, den Anfang hat jetzt das Aktionsprogramm Maihofers v. 2. 12. 75 gemacht. Für die 8. Legislaturperiode – also ab Herbst 1976 – sind die Entscheidungen, Einführungen und Errichtungen der neuen Regelungen und Institutionen geplant. Die Einführung eines einheitlichen Regelungsverfahrens wird als Fernziel

27 Abschaffung des Streikrechts würde den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes nicht nur Mitglieder und damit Beitragsschwund bringen, sondern auch die Auflösung der Streikkassen und die Senkung der Beiträge um den Anteil für die Streikrücklage erfordern.

28 Einheitliches Dienstrecht (26), S. 6.

29 Zahlreiche Beamte realisierten diese Bedrohung auch ihrer eigenen Situation bereits anlässlich des Streiks der Arbeiter und Angestellten in ö. D. im Februar 1974, als sie sich – selbst nicht urabstimmungs- und streikberechtigt – in den Urabstimmungslokalen der Gewerkschaften in Solidaritätslisten eintrugen und es ablehnten, die Arbeit und die Aufgaben der streikenden Kollegen mitzuerledigen.

30 Im Wortlaut veröffentlicht in: Einheitliches Dienstrecht, Hrsg. ÖTV, Stuttgart 1974.

proklamiert: »Der Versuch, eines der in der Diskussion befindlichen Modelle<sup>31</sup> zu verwirklichen, würde jedoch zum augenblicklichen Zeitpunkt zu schweren Konflikten führen, durch die auch die notwendigen und erreichbaren Reformen des materiellen Dienstrechts gefährdet würden, da diese entscheidend von der positiven Mitwirkung aller Gruppen abhängen. Die Realisierungskonzeption beschränkt sich daher zunächst darauf, ein einheitliches Regelungsverfahren als Fernziel anzustreben«<sup>32</sup>.

Die politische Raffinesse der Realisierungskonzeption des Bundesinnenministers liegt darin, daß sie sowohl die Gefahr des Verlustes von Wählerstimmen meidet als auch das Vorantreiben von Rationalisierung und Ökonomisierung ermöglicht: Der große Konflikt um das Streikrecht und die Tarifautonomie wird verschoben, die kleinen Konflikte jedoch, die mal hier, mal dort bei Rationalisierung und Ökonomisierung entstehen, reichen zu einer Mobilisierung in großem Maßstab nicht aus. Um so mehr muß es Aufgabe der betrieblichen und lokalen Gewerkschaftsgruppen sein, punktuellen Verschlechterungen der Situation der Beschäftigten entgegenzutreten und damit zu dokumentieren, daß Tarifautonomie und gegebenenfalls der Streik unverzichtbare Machtmittel der Beschäftigten gegenüber dem Arbeitgeber sind und bleiben müssen als Voraussetzung dafür, daß zum Zeitpunkt der Entscheidung über das Regelungsverfahren eine konsequente Gewerkschaftspolitik zur Durchsetzung von Tarifautonomie und Streikrecht im ganzen öffentlichen Dienst nicht nur eine breite Basis in der Mitgliedschaft findet, sondern notfalls von eben dieser breiten Basis gegen eine möglicherweise kompromißbereite Gewerkschaftsspitze durchgesetzt wird.

#### *Schlußbemerkung: Dienstrechtsreform – Privilegienabbau?*

Die Behauptung, die Dienstrechtsreform bringe einen Abbau ungerechtfertigter Privilegien, soll Stimmung unter den Lohnarbeitern des privaten Kapitals gegen ihre Kollegen im öffentlichen Dienst machen und dadurch die Durchsetzung der Reform erleichtern. Sie schafft jedoch soziale Besitzstände ab, die in den Industriegewerkschaften Ziel von gewerkschaftlichen Forderungen sind: Schutz bei Umsetzungen, Abbau von Prämien- und Akkordsystemen zugunsten des Zeitlohns, Verhinderung der Einschränkung der Tarifautonomie und des Streikrechts. Wenn der öffentliche Dienst verteidigen will, was im Bereich der Lohnarbeit des privaten Kapitals gefordert wird, kann es sich dabei nicht um Privilegien handeln, sondern um soziale Rechte und Sicherungen, die nicht abgebaut, sondern ausgedehnt werden müssen. Die Abspaltung der öffentlichen Bediensteten von der Klasse der Lohnabhängigen würde die Abwehr von Verschlechterungen im öffentlichen Dienst zum Schaden aller Lohnabhängigen erschweren: Ist etwa das Streikrecht der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst erst einmal eingeschränkt oder beseitigt, ist dies ein weiterer

<sup>31</sup> Vgl. Studienkommission, Bericht, S. 342 ff. Die Mehrheit will alle Angelegenheiten der öffentlichen Bediensteten durch Gesetz regeln, auch die Höhe der Bezahlung, und Tarifautonomie wie Streikrecht für alle öffentl. Bediensteten abschaffen. Die Minderheit der Studienkommission (Tz 914–916) will die Bezahlung sowie einige andere Punkte, wie Ausgestaltung des Bezahlungssystems und der Dienstpostenbewertung, Urlaub, Arbeitszeit und zusätzliche finanzielle Leistungen durch Tarifvertrag, alle anderen – grundlegenden – Dienstverhältnisse durch Gesetz geregelt sehen. Für diesen zweiten Bereich »ist für einen Arbeitskampf kein Raum« (Tz 916). Die Gewerkschaften schließlich, vornehmlich die DGB-Gewerkschaften ÖTV, DPG, GdED, GEW verlangen als Grundsatz der Reform das uneingeschränkte Koalitions-, Verhandlungs- und Streikrecht für alle Bediensteten, vgl. Einheitliches Dienstrecht, (26) S. 7–9.

<sup>32</sup> Bundesminister des Innern, »Konzeption zur Realisierung . . .«, (27) S. 13.

Schritt zur Aushöhlung des Streikrechts überhaupt. Denn die Arbeit der Lohnarbeiter des Kapitals ist für die kapitalistische Produktion nicht weniger lebensnotwendig als es die Dienste der öffentlichen Bediensteten sind. Findet aber der Widerstand des öffentlichen Dienstes nicht die Solidarität der Kollegen der Industriegewerkschaften, sind seine Erfolgsaussichten gering.



Nr. 47 – April 75: Beiträge zur psychologischen Erfahrungsdimension der Arbeitslosigkeit, zu Organisationsformen von Arbeitslosen, dem Verhalten der Gewerkschaften in der Krise u. a.

Nr. 48 – Juni 75: Beiträge zur Radikalität, zum Verhältnis von politischer Arbeit und Beruf / Betriebsbesetzung in Erwitte / Rezensionen u. a.

Nr. 49 – Nov. '75: Diskussion: Die ‚andere‘ Arbeiterbewegung, Geschichtslose Linke? – Zur Organisationsdebatte im Sozialistischen Büro, Interview zum Brückner-Prozeß u. a.

Nr. 50 – Febr. '76: Geplant sind Beiträge zu Übergangsgesellschaften und soziale Bewegungen / ‚Neue Linke‘ in Ungarn / Auseinandersetzung mit dem Sozialistischen Büro / Reform-Repression / Sozialpsychologie des Anhörungsverfahrens.

Für die Entwicklung einer sozialistischen Strategie heute hilft nicht das schematische Wiederkäuen alter Rezepte nach dem Motto: die Klassiker haben schon alle Probleme gelöst. Vielmehr geht es uns darum, den Zusammenhang von Theorieproduktion und sozialistischer Praxis ohne Denkverbote zu thematisieren. Theorieproduktion durchschaubar zu machen, heißt für uns, zu versuchen: Bruchstellen der Argumentationen daraufhin zu untersuchen, ob sie nicht mit ungelösten Problemen in Zusammenhang stehen, fragmentarische Gedanken nicht einfach deshalb beiseite zu schieben, weil für sie noch kein gängiges Interpretationsraster vorliegt und Verzicht darauf, Geschlossenheit sprachlich vorzutauschen. Unsere Kritik richtet sich gegen Dogmatisierung, politische Apathie, Theorieverfall und das Verbot, eigene Erfahrungen politisch umzusetzen.

Vertrieb: SPARTAKUS-Buchversand,  
2 Hamburg 13, Postfach 132251 oder  
PROLIT-Buchvertrieb, 63 Gießen,  
Postfach 2969 – Einzelpreis DM 2,-

# POLITIKON