

Verwaltungsmodernisierung: Chancen für Beteiligung?

Sperling, Hans Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sperling, H. J. (1998). Verwaltungsmodernisierung: Chancen für Beteiligung? *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 5(3), 322-339. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-345993>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Hans Joachim Sperling*

Verwaltungsmodernisierung: Chancen für Beteiligung?**

Die nachstehenden Ausführungen befassen sich mit der Reformpraxis in deutschen Kommunalverwaltungen bei der Umsetzung des von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) entwickelten Neuen Steuerungsmodells. Es werden die maßgeblichen Akteure, die Reformziele und die strukturellen Veränderungen beschrieben. Besondere Aufmerksamkeit finden die Personalräte in ihrer neuen Rolle als Co-Manager sowie die zwischen den Verwaltungsspitzen und Interessenvertretungen abgeschlossenen „Modernisierungsabkommen“.

Management modernisation: opportunities for involvement?

This article deals with the practice of management reform in German local government, and the implementation of the New Management Model. It describes the actors, the goals of the reforms and the structural changes. Special attention is given to the Works Councils in their new role as co-managers and to the new Modernisation Agreements negotiated between management and employee representatives.

* Dr. H. J. Sperling, Jahrgang 1945, 1995-98 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Mitbestimmung und Organisation der Ruhr-Universität Bochum; seit Frühjahr 1998 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Soziologischen Forschungsinstitut (SOFI), Göttingen.

** Auszüge aus: Sperling, H.J. (1998): Verwaltungsmodernisierung und Partizipation. Trendreport Partizipation und Organisation III. Arbeits- und Diskussionspapiere des Lehrstuhls Mitbestimmung und Organisation, Nr. 9, Bochum, Ruhr-Universität.

Der bisherige Verlauf der Verwaltungsmodernisierung weist in der Realität Ungleichzeitigkeiten und Widersprüchlichkeiten auf; er ist darin seinem Vorbild bei den privaten Unternehmen in Industrie und Dienstleistung nicht unähnlich. Der „endoene Leidens- und exogene Veränderungsdruck (...) hat vor allem in den Rathäusern bundesweit und flächendeckend eine Modernisierungsbewegung ausgelöst, von der alle wissen, woher sie ihre Dynamik bezieht, von der aber niemand sicher behaupten kann, wohin sie führt“ (Kißler u.a. 1997: 9).

[...]

Verwaltungsmodernisierung als Projektmanagement: Akteure und Prozesse

Die von einem breiten Konsens getragene Veränderungsabsicht, die klassische Form der Behördenverwaltung in eine unternehmensähnliche Dienstleistungsorganisation zu transformieren, ist schwerlich nach traditionellem Muster auf formalbürokratischem Dienstweg lediglich anzuordnen und mit althergebrachten Instrumenten durchzusetzen.

Ebensowenig ist der Verwaltungsumbau als einmaliger Kraftakt zu inszenieren und „im Hauruckverfahren von oben“ (Bäumer 1997: 68) durchzusetzen. Vielmehr bedarf es vielfältiger Formen der Motivierung und Aktivierung der unterschiedlichen betroffenen und beteiligten Akteure, um eine Veränderung in Richtung einer leistungsfähigeren, bürgerorientierten und flexiblen Verwaltungsorganisation prozeßhaft anzustreben und zu realisieren. Erst aus dem Zusammenwirken der verschiedenen Ebenen und Akteure erschließen sich in der Praxis die Dynamik und die Ergebnisse der Modernisierungsprozesse. Neben der Ebene der Politik und der Bürgerinnen und Bürger als „Auftraggeber“ der Verwaltung kommt dabei der Verwaltung selbst gleichermaßen als Objekt wie Subjekt der Reform die zentrale Rolle zu. Die aufgrund der inneren Struktur und Gliederung der Verwaltungsapparate ausdifferenzierten Ebenen der oberen und mittleren Führung verfügen ebenso wie die ausführenden Beschäftigten über unterschiedliche Veränderungs- und Durchsetzungspotentiale, deren Realisierung im Zusammenwirken mit weiteren internen (wie der Personalinteressenvertretung) wie externen (hinzugezogenen Beratern) Akteuren den Verlauf der Veränderungsprozesse entscheidend prägen. In der aktuellen Verwaltungsrealität von Städten und Kreisen und ansatzweise von Länderverwaltungen haben wir es deshalb derzeit mit einer Vielfalt von eingeschlagenen Reforminitiativen, unterschiedlichen Verläufen und differierenden Ergebnissen zu tun, die gleichwohl einige verallgemeinerbare Trendbestimmungen hinsichtlich der Reform- und Beteiligungsorientierung erlauben.

Zweifellos hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle mit ihren Ausarbeitungen und Vorschlägen für ein Neues Steuerungsmodell ein Leitbild der Verwaltungsmodernisierung kreiert und einen „Wegweiser“ (KGSt 1995: 3) aufgestellt, an dem sich die überwiegende Mehrzahl der Kommunalverwaltungen orientiert. „Vor der Entscheidung über Reformmaßnahmen haben sich über 90 Prozent der Kommunen intensiv oder sehr intensiv mit dem Reformkonzept ‘Neues Steuerungsmodell’ der

KGSt auseinandergesetzt“: so der Befund einer repräsentativen Befragung (Gruhn/Müller 1997: 26). Die Autoren der KGSt haben freilich auch vor dem nahe liegenden Mißverständnis gewarnt, es handele sich bei dem Neuen Steuerungsmodell um einen „Modellbaukasten“, der „nach Gebrauchsanweisung zusammengesetzt, auf jede örtliche Situation paßt“ (KGSt 1993: 15). Vielmehr verstehen sie ihre Beschreibung „im Sinne einer Skizze der unverzichtbaren Mindestbedingungen (Essentials) für das Entstehen des Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung und des Zusammenwirkens dieser Bedingungen. So verbleibt Spielraum, das Modell ‘maßgeschneidert’ in örtlichen Varianten einzuführen“ (ebd.: 15).

Aus Sicht der KGSt bedarf es zur lokalen Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells „eines auf die örtliche Situation zugeschnittenen Überzeugungsprozesses, der versucht, durch Bündelung der Interessen wichtiger Akteure die kritische Masse für den Umbau der Verwaltung zu schaffen“ (KGSt 1993: 25). Von entscheidender Bedeutung ist dabei die Erzielung und Aufrechterhaltung eines „strategischen Zielkonsens“ der beteiligten Hauptakteure.

[...]

Um den komplexen Entwicklungs- und Lernprozeß der Umstrukturierung von Verwaltung angemessen zu steuern, bedarf es aus Sicht der KGSt der Etablierung einer Projektorganisation. „Den Umbau als Projekt organisieren“ (KGSt 1993: 28), erfordert eine Projektorganisation mit einem eigenen Budget und freigestellten Mitarbeitern. Neben diesen Ressourcen ist für ein wirksames Projektmanagement eine der Verwaltungsleitung zugeordnete Lenkungsgruppe aus engagierten Führungskräften und Politikern erforderlich, die Einrichtung von Projektgruppen für die Teilprojekte, eine strikte Maßnahmen-, Zeit- und Kostenplanung, regelmäßige Evaluation (Projektcontrolling) sowie regelmäßige Fortschrittsberichte an den Rat/Kreistag und eine externe und interne Öffentlichkeitsarbeit (ebd.: 28). Schließlich betont die KGSt in ihren Empfehlungen zur Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells den strategischen Stellenwert von Personalpolitik und -entwicklung und weist ausdrücklich der Partizipation der Beschäftigten und der Interessenvertretungen eine bedeutsame Funktion und Rolle im Umstrukturierungsprozeß zu. „Der Umbau muß mit den vorhandenen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen bewirkt werden. Unter ihnen gibt es viele, die nur darauf warten, daran mitwirken zu dürfen. Da weder sie noch ihre Vorgesetzten vorher mit derartigen Veränderungsprozessen Erfahrungen sammeln konnten, müssen Arbeiten, Lernen und Verändern Hand in Hand gehen. Die Verwaltung wird zur ‘lernenden Organisation’. Um das darin liegende Innovationspotential zu nutzen, sollte der Umbau so angelegt werden, daß möglichst viele Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aktiv in den Veränderungsprozeß einbezogen werden. Auch dem Personalrat sollte über eine rechtzeitige und vollständige Information hinaus aktive Beteiligung angeboten werden“ (ebd.: 29).

Die Umstrukturierungsprozesse haben in den letzten Jahren die Phase konzeptioneller Erörterungen und auch das Stadium von Empfehlungen mittlerweile hinter sich gelassen und sind in die Etappe praktischer Erprobungen und Veränderungen eingetreten. In deren Verlauf haben die Akteure Erfahrungen gesammelt, in unter-

schiedlichen Konstellationen mit neuen Organisationsstrukturen und Arbeitsweisen experimentiert und dabei sowohl innovative Lösungen hervorgebracht als auch Blockierungen und Widerstände erfahren. Aus den vorliegenden Erfahrungen lassen sich einige allgemeine Entwicklungstrends herauslesen, die Aufschlüsse über die Perspektiven eines partizipativen Projektmanagements zur Umgestaltung der Verwaltungs- und Arbeitsorganisation gewinnen lassen.

Zur Praxis der Reform-Architektur: Zwischen top-down und bottom-up

Die Veröffentlichung und die einsetzende Debatte des Neuen Steuerungsmodells hat in der ersten Hälfte der neunziger Jahre in den Städten und Kreisen Reformüberlegungen in erheblichem Maße ausgelöst und verstärkt. In aller Regel erwies sich dabei die häufig dramatisch sich verschlechternde Haushaltslage der kommunalen Gebietskörperschaften als Auslöser und Verstärker von Reformabsichten, von deren Realisierung zugleich eine Haushaltskonsolidierung erwartet wurde. „Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland ist nicht zuletzt unter der Finanznot der Gebietskörperschaften zu einer Art Existenzstrategie öffentlicher Verwaltungen geworden“ (Budäus 1994: 7).

Die Dringlichkeit von Reformen wird in der Regel in der ersten Phase, in der es auf kommunaler Ebene um Bestandaufnahmen der Verwaltungsrealität und erste Konzeptüberlegungen ging, selten von der Seite der Politik oder von der Seite der Personalvertretungen initiativ aufgegriffen und zum Thema gemacht. Vielmehr ist es zumeist die Verwaltungsführung, aus deren Kreis Anstöße und Vorschläge zu einem einzuleitenden Reformprozeß erfolgen. Hier sind es häufig Führungskräfte aus der Verwaltung, die durch ihre Mitarbeit in Gremien der KGSt sich mit Reformkonzepten vertraut gemacht haben und diese Kenntnisse in ihrem Wirkungsbereich umsetzen wollen. Damit verknüpfen sich in durchaus nicht wenigen Fällen Profilierungs- und Karriereambitionen. Nicht selten trifft man deshalb auf den verschiedenen öffentlichen Foren zur Verwaltungsmodernisierung auf die selben Stadtdirektoren, Bürgermeister oder Landräte, die diese Auftritte als Bestandteil eines Stadt- und Personen-Marketing nutzen. Freilich ist ihnen auch klar, daß der komplexe Prozeß einer Verwaltungsumstrukturierung nicht als exklusive Veranstaltung eines „Top-Managements“ oder gar einer „One man show“ zu inszenieren ist. In der ersten Phase werden deshalb in aller Regel auf der Führungsebene Seminare, Klausurtagungen und Workshops durchgeführt, um zunächst auf dieser Ebene einen Grund-Konsens über Notwendigkeit und Richtung eines Reformprozesses zu erzielen, der dann im folgenden durch Beteiligung von politischen Vertretern und Mitgliedern des Personalrats und bisweilen auch der Gewerkschaft, auf eine breitere Grundlage zu stellen ist. In den allermeisten Fällen sind deshalb in einem zweiten Schritt zur Einleitung und Steuerung eines Reformprozesses in Städten und Kreisen Reform-Gremien unter Beteiligung von Verwaltung, Politik und Beschäftigtenvertretung etabliert worden. Unter Titeln wie Lenkungsgruppe, Steuerkreis, Promotorenteam u.ä. fungieren sie als Motor eines Veränderungsmanagements mit einer Transmissionsfunktion: die Absichten und Projekte der Verwaltungsreform auf der Ebene der Hauptakteure konkret

auszuarbeiten und zu verankern sowie nach „unten“ weiterzuvermitteln. So sinnvoll die Einrichtung derartiger Gremien zur Initiierung eines Reformprozesses auch in der Anfangsphase sein mag, um die Beteiligung zentraler Akteure sicherzustellen, so erweist sich doch in der Praxis der Verwaltungsreform deren Top-down-Struktur oft als hinderlich bei einer Ausweitung und Stabilisierung von Beteiligungsverfahren.

[...]

Naschold zufolge lassen diese Erfahrungen im Verlauf des Prozesses der Binnenmodernisierung ein „strategisches Dilemma“ erkennen: „Meist ist die Zentrale ein wichtiger, ja unerläßlicher Antriebsmotor der Reform, zugleich bilden die Headquarters jedoch von einem bestimmten Entwicklungsstadium an eine gewaltige Barriere im Modernisierungsprozeß“ (Naschold 1995: 16). Ob es die auf der zentralen Ebene eingerichteten Steuerungs- und Entscheidungsgremien vermögen, diese Barrieren zu überwinden, entscheidet sich in der Reformpraxis daran, ob dem strategischen Management der Projektorganisation eine wirkungsvolle Verknüpfung mit einem operativen Management gelingt, das in stärkerem Maße dezentrale und partizipative Veränderungen ermöglicht. Mit anderen Worten, ob es gelingt, eine Top-down-Strukturierung der Verwaltungsmodernisierung mit einer Bottom-up-Orientierung zu verschränken. „Der strategische Top-down-Ansatz betont den Veränderungswillen der Führungsspitze und die Bereitschaft, diesen Prozeß nicht nur zu initiieren, sondern auch nach Kräften zu unterstützen. Der Bottom-up-Ansatz setzt dagegen auf eine umfassende Einbeziehung der Mitarbeiter, ihr Wissen um vorhandene Strukturen und deren Schwächen, aber auch Ideen bezüglich möglicher Verbesserungen“ (Hill 1996: 13).

Es fehlt mittlerweile in nahezu keiner Äußerung zur Verwaltungsmodernisierung an Beteuerungen, daß eine „umfassende Mitarbeiterbeteiligung“ (KGSt 1995: 23) Voraussetzung und Garant wirksamer Umstrukturierungen von Verwaltungsorganisation und -handeln sei. Daß „der notwendige Wandel ganz wesentlich auf der Akzeptanz der Betroffenen und deren Bereitschaft beruht, die Veränderungen mitzutragen“ (Schaub 1997: 60), wird aus gewerkschaftlicher Sicht nicht anders betont als aus Sicht von Arbeitgebern: „Aus Arbeitgebersicht ist das Ziel, das wir haben, Systeme der Mitarbeiterbeteiligung zu installieren, durchaus ein sehr egoistisches – und zwar in zweierlei Hinsicht. Erstens geht es uns darum, diesen schwierigen und schmerzhaften Veränderungsprozeß überhaupt zu bewerkstelligen (...). Es geht auf keinen Fall anders. Wenn wir Verwaltungsreform haben wollen, müssen wir unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ganz intensiv beteiligen, ansonsten wird das Projekt der Veränderung scheitern. Zweitens geht es uns darum, nicht nur in dem Projekt Verwaltungsreform Beschäftigte zu beteiligen, sondern wir wollen dauerhaft darüber hinaus, auch in zwanzig, dreißig Jahren in unser System Elemente integrieren, in denen Beschäftigte dauerhaft bei der Gestaltung ihrer Arbeitsmöglichkeiten beteiligt sind“ (Bieberle: In: ÖTV Hanau 1995: 27). Von Verwaltungspraktikern wie -theoretikern wird nicht minder nachdrücklich die zentrale Bedeutung der Ressource Personal hervorgehoben und daraus die Notwendigkeit partizipativer Prozesse der Organisations- und Personalentwicklung begründet. Selten mischen sich in den fast

einstimmigen Chor, der das Loblied der Beschäftigtenbeteiligung intoniert, abweichende Stimmen, die zu bedenken geben, daß „die vorherrschende Überbetonung der Reform von unten und der Motivation der Mitarbeiter für die Reform von der klaren Reformverantwortung der Leitungsebene ablenkt“ (Budäus 1997: 23). Vorherrschend demgegenüber bleibt ein übergreifender Konsens, demzufolge eine breite Beschäftigtenbeteiligung zwingend erforderlich ist für ein Gelingen von Reformprozessen. Skeptische Einwürfe werden dann schon eher aus der Sicht praktischer Erfahrungen formuliert. „Kaum ein Veränderungsprozeß bezeichnet sich heutzutage nicht als beteiligungsorientiert. Gleichermaßen scheint auf keiner Dimension Schein und Sein soweit auseinander zu klaffen wie bei dieser Frage“, so jüngst Reichwein, der Geschäftsführer der KGSt-consult, in einer Bilanzierung von Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß (Reichwein 1997: 38). Diese Vermutung lenkt den Blick auf die Erfahrungen der Beschäftigtenbeteiligung im Verlauf der Umstrukturierungsprozesse und läßt uns danach fragen, welche organisatorischen Artikulationsformen Partizipation gefunden hat und wie ihre Wirkungen im Hinblick auf die Gewährleistung eines sozial-innovativen Reformprozesses sind.

Aufbau einer Partizipations-Bürokratie

„In vielen Kommunen ist die Beschäftigtenbeteiligung eine tragende Säule im Modernisierungskonzept, wenn auch mit unterschiedlichen Absichten: als Motivationsverstärker, als Akzeptanzgewinnungsinstrument oder als Element zur Effizienzsteigerung“ (Kißler u.a. 1997: 203). Die institutionelle und prozedurale Architektur des kommunalen Projektmanagements zur Verwaltungsreform ist tatsächlich nur unvollständig beschrieben, wenn allein die oben genannten zentralen Steuerungs- und Entscheidungsgremien betrachtet werden. Vielmehr sind in der Mehrzahl der Reformstädte und -kreise diese Lenkungs- und Steuerungsausschüsse ergänzt worden durch eine Vielzahl von institutionalisierten Verfahrensabläufen und eigens etablierten Einrichtungen, die auf eine aktive und breite Einbeziehung und Beteiligung der Verwaltungsbeschäftigten und ihrer Vertretungen zielen. Während die Beschäftigten in der Konzeptionsphase allenfalls durch ihre Personalvertretungen beteiligt sind, findet in der anschließenden Umsetzungsphase eine durchaus weitreichende Einbeziehung der Beschäftigten statt. Fast keine Kommune verzichtet auf eine breite Informationspolitik über die Pläne und Ziele der lokalen Reformvorhaben. Eigens einberufene Personalversammlungen auf verschiedenen Ebenen werden als Foren der Information und Diskussion genutzt; in Wuppertal bspw. wird ein monatlich tagendes offenes Verwaltungsmanagementplenum eingerichtet. Durch die Revitalisierung oder Neugründung von Mitteilungsblättern und die Verteilung von eigens erstellten Informationsbroschüren werden die Beschäftigten über Absichten und Stand des Reformprozesses auf dem laufenden gehalten, oft ergänzt durch eigene Informationsaktivitäten gewerkschaftlicher Vertrauensleute und Personalräte sowie der örtlichen Gewerkschaft. Ergänzt und verstärkt werden diese Aktivitäten durch die Veranstaltung von zielgruppenspezifischen Workshops, Ideen- und Zukunfts-Werkstätten. Die Informationen und Diskussionen bilden die Grundlage von Beteiligungsangeboten in der

Form der Einrichtung von spezifischen Projektgruppen, Analyseteams u.ä. Mit Hilfeleistung von externen oder internen Moderatoren und Beratern werden in diesen meist zeitlich begrenzten und teilweise abteilungsübergreifend zusammengesetzten Gruppen thematisch mehr oder wenig abgegrenzte Aufgabenstellungen erarbeitet, diskutiert, verworfen oder weiterverfolgt. Qualitätszirkel werden als Instrumente eines Veränderungsmanagements in einer Reihe von Kommunen eingerichtet, so in Saarbrücken, wo der Reformprozeß sich am Konzept eines Total-Quality-Managements orientiert, oder in Hagen, wo Qualitätszirkel auf Anregung eines Begleitforschungsprojektes installiert werden. Andere Städte (und auch Landesverwaltungen) initiieren den Prozeß einer Leitbild-Entwicklung, in deren Verlauf unter Beteiligung der Verwaltungsbeschäftigten (und in einigen Fällen auch von Bürgerinnen und Bürgern, wie in Passau) Ziele der Verwaltungsmodernisierung definiert und Umsetzungsschritte festgelegt werden (Stöbe 1995; Bäumer 1997). Wiederum andere Städte nutzen Mitarbeiterbefragungen als Instrument zur Bestandsaufnahme und Aktivierung der Veränderungsbereitschaft im Prozeß angestrebter Reformvorhaben (Schröder 1997a; 1997b).

Unübersehbar – zumindest aus der Verwaltungs-Binnenperspektive – ist in den letzten Jahren in den Verwaltungen von Städten und Kreisen, vereinzelt auch von Landesbehörden, an der Architektur einer „Partizipations-Bürokratie“ gearbeitet worden, die in vielfältiger Weise Informations-, Beteiligungs- und Mitbestimmungsprozeduren installiert hat, um Akzeptanz und Engagement für die Prozesse der Verwaltungsmodernisierung zu mobilisieren. „Partizipation wird damit zu einem Instrument, die Lücke zwischen Konzept und Umsetzung in der Verwaltungsreform zu überbrücken“ (Stöbe 1996: 18). Im Zuge des Projekt-Managements der Umstrukturierung haben sich dabei Ansätze zu einer neuen Partizipationskultur herausgebildet, die vor dem Hintergrund der traditionellen „Regelungskultur“ (Jann 1983) der Verwaltung durchaus sozial-organisatorische Innovationen angestoßen haben. Angesichts herkömmlicher, starr hierarchisch aufgebauter Behördenstrukturen und stark rechtlich reglementierter Verfahrensabläufe können partizipative Orientierungen von Reformprozessen durchaus Veränderungsimpulse auslösen. Jedenfalls hat die breite Thematisierung von Beteiligungsansätzen im Zusammenhang mit der Praktizierung neuer Managementkonzepte in privaten Unternehmen der Industrie und Dienstleistung vor der öffentlichen Verwaltung nicht Halt gemacht und auch hier mit einer „Partizipations-Offensive“ Erfahrungs- und Lernprozesse in Gang gesetzt, deren Ausgang freilich vielfach noch offen bleibt.

Personalräte auf dem Weg zum Co-Management

Die direkte Beteiligung und Mitgestaltung der Beschäftigten bei der Umstrukturierung der Verwaltungsbehörde in die Richtung einer unternehmensähnlichen Dienstleistungsorganisation haben die KGSt-Architekten des Neuen Steuerungsmodells als tragenden Pfeiler in ihren Umbauplänen vorgesehen. Die aktive Einbeziehung der Betroffenen als Beteiligte soll Akzeptanz und Motivation sicherstellen und gewährleisten. Mit dieser partizipativen Wende sind arbeitspolitische Veränderungen

programmiert, die das Verhältnis von direkter Partizipation und repräsentativer Mitbestimmung, von Gestaltung und Interessenvertretung in neuer Weise thematisieren. Die Akteure der industriellen Beziehungen im öffentlichen Dienst haben im Zuge der Verwaltungsmodernisierung neue Orientierungen gesucht und experimentieren mit neuen Aushandlungsgegenständen und -verfahren. Der angestrebte Umbau der Verwaltung bleibt, soviel ist bereits absehbar, nicht ohne Risiken und Nebenwirkungen für das etablierte System der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Dazu fragen wir im folgenden bei den beteiligten Akteuren nach.

Der Vorsitzende der KGSt, Harald Plamper, hat auf einem gemeinsam von der KGSt und der ÖTV veranstalteten Workshop „Dezentrale Personalverwaltung: Neue Formen der Beschäftigtenbeteiligung“ im Oktober 1995 in seinem Einleitungs-Statement zunächst überraschend das Verhältnis (bzw. das Nicht-Verhältnis) von Partizipation und Mitbestimmung zugespitzt: „Im partizipatorischen Prozeß geht es um direkte Mitgestaltung durch alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Wenn ich das so sage, dann hat das, von der Logik her, zunächst nichts mit Personalvertretung und gewerkschaftlich verstandener Mitbestimmung zu tun – ich sage ausdrücklich zunächst! Er wäre auch möglich und meiner Meinung nach nötig, wenn es – man sollte auch einmal ein solches Gedankenexperiment anstellen dürfen – keine Personalvertretung gäbe und ebensowenig Gewerkschaften im Betrieb“ (Plamper in: ÖTV 1996: 10). Das theoretische Argument wird freilich im direkten Anschluß durch ein empirisch-praktisches zurückgenommen. Denn, so Plamper, „die Personalvertretung und die Gewerkschaften sitzen mit am Tisch der Verwaltungsreform und das ist auch gut so. In vielen Kommunen ging die Initiative von ihnen aus. Diese Tatsache hat zwei Auswirkungen: 1. Sie gestalten den Reformprozeß mit, engagieren sich in Lenkungsgruppen und ihre Mitglieder arbeiten vielerorts als Co-Manager im Reformprozeß. 2. Die Personalvertretungen arbeiten in neuen Strukturen und diskutieren durchaus über neue Inhalte“ (ebd.: 10f).

Tatsächlich sind im Verlauf des Reformprozesses in Städten und Kreisen neue Formen und Wege der Kooperation zwischen Verwaltungs-Management und Interessenvertretung auf dem Boden „vertrauensvoller Zusammenarbeit“ praktiziert worden, die ermutigt und unterstützt wurden durch die Stellungnahmen der wesentlichen Akteure und Promotoren. So sind aus Sicht der KGSt die Motivierung der Personalvertretung „zum Mitmachen“ (KGSt 1993: 28) und deren aktive Beteiligung Erfolgsbedingungen eines Veränderungsmanagements. Von Verwaltungswissenschaftlern wird für „eine enge, auf einem Reformbündnis aufbauende Zusammenarbeit mit den Personalvertretungen“ (Reichard 1996/97: 655) plädiert. Die Gewerkschaft ÖTV, die bereits Ende der achtziger Jahre eine Initiative für eine Modernisierung des öffentlichen Dienstes gestartet hatte, erneuerte und bekräftigte in den neunziger Jahre ihre Bereitschaft, „im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells die Kommunalverwaltung umzugestalten, wenn die Beschäftigten in diesen Prozeß aktiv mit einbezogen werden und die kommunale Autonomie erhalten bleibt“ (ÖTV 1997: 15).

Dieser in den verschiedenen Stellungnahmen dokumentierte Konsens über eine aktive Einbeziehung von Personalvertretungen und Gewerkschaften in den Moderni-

sierungsprozeß stellt eine wichtige Voraussetzung für praktische Veränderungen auf überbetrieblicher wie betrieblicher Ebene dar. Es unterscheidet in jedem Fall die deutsche Modernisierungs-Variante von anderen Ländern wie Großbritannien, in denen die Reformbewegung des New Public Management eine ausdrückliche Stoßrichtung gegen die Lokalverwaltungen und die Gewerkschaften enthielt. Der Konsens garantiert freilich nicht schon das Gelingen eines gleichermaßen auf ökonomisch-organisatorische Effizienzsteigerung wie auf die Berücksichtigung sozialer Rationalität zielenden Prozesses der Umstrukturierung von Organisations- und Arbeitsstrukturen der öffentlichen Verwaltung. Es ist dabei kaum überraschend, daß die angestrebten gravierenden Veränderungen von Managementstrukturen und -prozessen der Verwaltungen auch das herkömmliche und eingespielte System der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst mit ihren Institutionen und Akteuren unter einen erheblichen Veränderungsdruck stellen; ähnlich wie auch in den privaten Industrie- und Dienstleistungssektoren das deutsche Modell der industriellen Beziehungen auf den Prüfstand gestellt wird (Müller-Jentsch 1995). „Die Verwaltungsmodernisierung zeitigt nicht nur weitreichende Folgen für die Geschäftsführung und die Belegschaften, sondern führt zugleich zu einem massiven Veränderungsdruck auf das System industrieller Beziehungen im öffentlichen Sektor“ (Naschold 1997: 62).

[...]

Aufgrund des hohen Grades an Verrechtlichung und Formalisierung des herkömmlichen Verwaltungshandelns richtet sich die traditionelle Praxis der Mitbestimmung des Personalrates auf einzelfallbezogene und rechtlich eindeutig abgrenzbare Regelungstatbestände vor allem im personellen Bereich (wie Eingruppierungen, Versetzungen, Beförderungen u.ä.). Demgegenüber verändern die mit der Verwaltungsreform angestrebten Prozesse der Organisations- und Personalentwicklung Ansatzpunkte und Eingriffsmöglichkeiten von Beteiligung und Mitbestimmung. Dem Konzept der Organisationsentwicklung „entspricht nicht ein Personalvertretungsgesetz, das auf die Einzelfallentscheidung in personeller und organisatorischer Hinsicht abstellt. Anknüpfung des Personalvertretungsgesetzes sind Einzelaspekte, nicht jedoch das Gesamtsystem, in dem die Einzelaspekte wie Organisation (Aufbau und Ablauf), Personalwirtschaft, Steuerung, Personalführung, Rechnungswesen sowie Technischeinsatz aufeinander bezogen sein müssen und der Integration bedürfen. Die einzelne Entscheidung ist im angedachten Reformprozeß allenfalls noch die Konsequenz von Konzepten und Strategien zur Veränderung des Gesamtsystems“ (Dunker 1995: 235-6). Auch auf dem Boden „veralteter“ Personalvertretungsgesetze werden Schritte in Richtung einer „prozeßorientierten Mitbestimmung“ (ÖTV 1997: 102) eingeschlagen, die freilich den Akteuren neue Orientierungen, Organisationsmuster und Arbeitsweisen abfordern. Insofern verlangt die Verwaltungsreform den betrieblichen Interessenvertretungen parallel einen Modernisierungsprozeß ab, wie auch die Gewerkschaft sich einem Selbst-Reformprozeß nicht verschließen kann (von Alemann/Schmid 1997): allesamt erweisen sie sich als langwierige und schwierige Prozesse.

Die Gewerkschaft ÖTV hatte schon zu einem frühen Zeitpunkt des derzeitigen Reformschubs der Verwaltungen ihre Bereitschaft kundgetan, sich „auch den Kopf der Arbeitgeber mit zu zerbrechen“ (Wulf-Mathies 1994: 345) bei der Suche nach Lösungen für effizientere und effektivere Verwaltungsorganisationsprozesse und einer „gewerkschaftlichen Betriebspolitik bloßer Negation“ (ebd.: 346) eine Absage erteilt. „Die bittere Erfahrung von zahlreichen betrieblichen Niederlagen bei der Einführung moderner Formen der elektronischen Datenverarbeitung, vor allem verursacht durch fundamentalistische Verhinderungsstrategien, beschreiben den Punkt der Umkehr für viele Kolleginnen und Kollegen in den betrieblichen Debatten. Gestaltung, Einmischung und Veränderung der täglichen Betriebsabläufe spielen zunehmend eine zentrale Rolle“ (Fritsch/Matschke 1994: 5): so die Sichtweise gewerkschaftlicher Funktionäre. Allerdings war bereits in der späteren Phase der Implementation von Informations- und Kommunikationstechnologien auf betrieblicher Ebene eine Versachlichung der Arbeitsbeziehungen eingetreten (Bielefeld-Hart 1994: 129f.), die den Boden für eine Praxis bereitet hatte, bei der Personalräte „zu Co-Managern des Reformprozesses“ (ÖTV 1997: 111) werden.

Co-Management als betriebspolitische Option eines Interessenmanagements gewinnt, ähnlich wie in der Privatwirtschaft (Sperling 1997: 38-41) eine wachsende Bedeutung im Verlauf der Reformprozesse der Kommunalverwaltungen. Häufig aber handelt es sich dabei „um eine Gratwanderung zwischen Co-Management und Interessenvertretung“ (ÖTV 1997: 111). Ideologisch begründete Vorbehalte gegen diesen Balance-Akt machen geltend, daß Beteiligungsorientierung bei der Verwaltungsmodernisierung einer Abkehr vom Grundwiderspruch zwischen Kapital und Arbeit Vorschub leiste und deshalb „faktisch auf eine forcierte Erosion der Grundlagen gewerkschaftlichen Handelns hinausläuft“ (Wendl 1995: 26). Aus der Perspektive der Akteure in der Verwaltungsrealität stellt sich die Gratwanderung als Frage, „soll man sich an dem ‘Schweinekram’ beteiligen oder lieber auf ‘Fundis’ machen“ (Mimler: In: Fritsch/Matschke 1994: 87), wie es ein Nürnberger Personalrat drastisch-anschaulich auf einer ÖTV-Fachtagung formulierte. In der Mehrheit wird die Frage freilich weniger ideologisch als pragmatisch entschieden: „Für uns als Personalrat stellt sich daher die Frage: Pro oder kontra Reform/Modernisierung? Dabei war und ist uns klar: Wir befinden uns in einem schwierigen Spagat zwischen BefürworterInnen von Reformen und den BewahrerInnen des Althergebrachten – zwischen den GewinnerInnen und VerliererInnen der Reformprozesse. Wir haben uns für die Beteiligung am Modernisierungsprozeß entschieden und betonen dabei: ‘Gegen uns nicht, mit uns nur unter Bedingungen!’“, (Schumann 1997: 362), so ein Saarbrücker Personalrat.

Jene Personalräte, die sich aktiv an der Konzeptdiskussion und der Umsetzung der Reformmaßnahmen beteiligen, agieren durchaus bewußt in dem „schwierigen Spannungsfeld zwischen Co-Management und traditioneller Interessenvertretung“ (ÖTV Hanau 1995: 86) und orientieren sich an einer Komplementarität von Gestaltungs- und Schutzpolitik. „Die Zielsetzung (der Mitgestaltung) wird von Fall zu Fall unterschiedlich sein. Handelt es sich um einen reformorientierten Ansatz, wird die Interessenvertretung ihr Schwergewicht auf die Prozeßgestaltung legen; handelt es sich

dagegen um den Versuch, alten Wein in neuen Schläuchen zu verkaufen, muß es im Interesse ihrer Klientel darum gehen, den Ansatz zu korrigieren. Letzteres ist sicher der ungünstige Fall, trotzdem wird es auch dabei wenig nützen zu erklären, der ganze Weg sei falsch, und sich ansonsten in den Schmollwinkel zu verziehen“ (Heldmann 1995: 176).

Wie Erfahrungen im Verlauf der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, aber auch ausländische Erfahrungen verdeutlichen, zeichnet sich eine Tendenz ab, „die überkommene Gegenübersetzung von ‘Gegenmacht’ und ‘kritischem Co-Management’ aufzugeben und sich auf die praktischen, jedoch entscheidenden Fragen der Beteiligung und Gestaltung im Kontext von Macht- und Interessenkonstellationen zu konzentrieren“ (Naschold 1997: 63).

Praktische Erfahrungen von Reformprozessen, in denen Personalräte Gestaltungsansprüche geltend machen, illustrieren eine Abkehr von traditionell bürokratischen Formen der Interessenvertretung und folgen damit der Intention der Verwaltungsmodernisierung. Freilich sind diese Neuorientierungen keineswegs schon auf stabiler Basis verankert, sondern verlangen den Personalräten weiterhin neue Kompetenzen und Arbeitsweisen ab. Der Anspruch einer frühzeitigen und umfassenden Beteiligung und Einflußnahme ist nur einzulösen, wenn entsprechende neue Kompetenzen erworben werden und zugleich die Beteiligungsorientierung sich nach unten öffnet. Das Veränderungs-Management der Reformprojekte mit seiner ausdifferenzierten Projekt-Architektur von Steuer-, Lenkungs- und Projektgruppen erhöht den Anteil an Diskussion, Moderation und Aushandlungen. „Man arbeitet heute nicht mehr ausschließlich mit dem Machtinstrument Personalvertretungsgesetz vor der Einigungsstelle, sondern man muß in dem ganzen Modernisierungsprozeß viel mehr verhandeln“, so ein Personalrat auf einer ÖTV-Fachtagung (ÖTV Hanau 1995: 98). Daß dieser neue Modus von Aushandlungen und Diskussionen in den Personalräten zu Irritationen führte, ist nicht systematisch erfaßt und belegt, läßt sich aber aus eher zufälligen Äußerungen entnehmen und schließen. So berichtete der Personalrats-Vorsitzende der Stadtverwaltung Detmold, Hermann Hibbeler, auf einer Projektkonferenz des DGB 1996: „Der Personalrat selbst war sehr stark gespalten, weil Personalratsmitglieder in den verschiedenen Gruppen mitarbeiteten, die sich gebildet hatten: Lenkungsausschuß, Arbeitsgruppen auf unterschiedlichsten Ebenen – wir hatten eine Vielzahl solcher Gruppen. Die KollegInnen dort, ohne Wissen, welche Wirkung denn eintreten könnte, wurden sehr schnell vereinnahmt, kamen dann in den Personalrat und trafen dort auf andere KollegInnen, die noch mit dem alten Wissen argumentierten, was dazu geführt hat, daß einige Personalratsmitglieder diese Funktion aufgegeben haben und meine Vorgängerin – ich sag mal – die Seite gewechselt hat“ (zitiert in: DGB 1996: 40).

Die im Zuge der dezentralen Ressourcenverantwortung angestrebte Dezentralisierung von Verantwortung bleibt nicht ohne Folgen für die Personalvertretung. Wenn Aufgaben und Kompetenzen auf selbständiger agierende dezentrale Einheiten verlagert werden, stellt sich die Frage, ob die bislang von der Personalvertretung zentral wahrgenommenen Zuständigkeiten und ausgeübten Mitbestimmungsrechte in

Personal- und Organisationsfragen sich auf Dauer einer Dezentralisierung verschließen können. In dem Maße, wie Facheinheiten nunmehr eigene Ressourcen- und Personalverantwortung erhalten, spricht einiges dafür, daß die Personalvertretung „parallel zu den Facheinheiten organisiert werden (muß). Es kann nicht richtig sein, daß die Organisation und die Personalwirtschaft neben der Finanzwirtschaft von den Fachbereichen verantwortet werden, die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte des Personalrates, die sich darauf beziehen, jedoch zentral wahrgenommen werden“, argumentiert der Stadtdirektor von Unna (Dunker 1995: 241). Ähnlich, wenn auch etwas verhaltener, argumentieren Kißler u.a.: „Mit der Einführung der dezentralen Ressourcenverantwortung ist auch die Personalvertretung gefordert, ihre Struktur zu überdenken bzw. zu verändern. Während den Interessenvertretern/innen die Notwendigkeit zur eigenen Strukturveränderung seit Prozeßbeginn durchaus klar ist, steigt der Veränderungsdruck erstmals sichtbar unter dem Eindruck sich verändernder Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltung. Der Gesamtpersonalrat, die örtlichen Personalräte aber auch die Vertrauensleute müssen zu einer neuen Form der Zusammenarbeit finden, die zum einen auch weiterhin die Vertretung der Gesamtinteressen der Beschäftigten in einem Gesamtunternehmen Stadtverwaltung sicherstellt (...) und zum anderen den Handlungs- und Verantwortungsspielraum der vor Ort agierenden Personalräte erweitert“ (Kißler u.a. 1997: 70).

Um es in der einschlägigen Reform-Terminologie zu formulieren: ein umfassendes „Mitbestimmungs-Controlling“ ist noch nicht erfolgt und steht aus. Die bislang erst unvollständig dokumentierten Erfahrungen zeigen jedoch, daß dort, wo kooperationsbereite Verwaltungsführungen und gestaltungsorientierte Personalvertretungen – oft mit Moderationsunterstützung kompetenter externer Beratung – Reformkoalitionen eingehen, Entscheidungs- und Verantwortungsspielräume für die Beschäftigten eröffnet werden, die diese zu aktiven Trägern von Innovationsprozessen werden lassen. Die Gefährdungsmomente von Modernisierungsprozessen sind allerdings erheblich und nicht zu unterschätzen. Wo lediglich Umetikettierungen von Verwaltungsstrukturen stattfinden, nennenswerte Ressourcen für Reorganisationen nicht bereitgestellt werden und dem Diktat der Haushaltskonsolidierung unterstellt werden, führen Partizipationsangebote zu Scheinbeteiligungen und lösen Frustrationen und Demotivierungen bei Beschäftigten und Interessenvertretungen aus.

Zwar wird von Reform Erfahrungen berichtet, wo, wie in Berlin, die ÖTV und die Personalräte „in den vergangenen Jahrzehnten zwar ihre Kampfkraft verlässlich zugunsten von Lohnerhöhungen einsetzten, aber nicht gerade an der Spitze der Reformbewegung(en) marschierten. (...) Der Druck, der von den Kräften des Beharrens ausgeübt wird, ist jedenfalls deutlich spürbar“ (Busch 1996: 11) Generell gibt es jedoch wenig Anhaltspunkte für eine Auffassung, derzufolge Reformprozesse primär an einer Verweigerungs- und Blockadehaltung von Personalräten scheitern würden. Aus den Zwischenbilanzierungen der KGSt und des Deutschen Städtetages sind derartige Auffassungen jedenfalls nicht zu entnehmen (KGSt 1995; DST 1996). Schon eher äußern sich kommunale Vertreter anerkennend: „Wir sind gegenwärtig in einer Phase, in der Mitbestimmung in immer stärkerem Maße auch die Funktion von Ko-

management hat. Personal- und Betriebsräte machen sich oft die meisten Gedanken um die Zukunft und Überlebensfähigkeit des Unternehmens. Die Tendenz ist sehr viel partnerschaftlicher geworden, als das vor 20 Jahren abzusehen war“, so Hans Kremendahl, Oberbürgermeister der Stadt Wuppertal, die jüngst die Einrichtung einer Konzernarbeitnehmervvertretung vereinbart hat (in: Die Mitbestimmung, 1 + 2/1998). Auch aus Berater-Sicht wird die Rolle der meisten Personalräte als „wichtiger Mitgestalter der Veränderungen, manchmal sogar (als) treibende Kraft“ hervorgehoben (Richter 1997: 55).

Modernisierungs-Abkommen: Formen ausgehandelter Partizipation

Die aktive Beteiligung von betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretungen an der Verwaltungsumstrukturierung hat Niederschlag in einer Reihe neuartiger Aushandlungen gefunden, bei denen substantielle und prozedurale Regelungen zum Gegenstand von Vereinbarungen gemacht wurden. Im Verlauf des beschleunigten Modernisierungsprozesses auf kommunaler Ebene sind seit Mitte der neunziger Jahre in einer Vielzahl von Städten und Kreisen vertragliche Abmachungen erfolgt. Dabei handelt es sich einerseits um Dienstvereinbarungen (die analog zu Betriebsvereinbarungen zwischen Betriebsrat und Geschäftsleitung) auf der Grundlage der Landes-Personalvertretungsgesetze bilateral zwischen Personalrat und der Stadtverwaltung abgeschlossen wurden. Zum anderen handelt es sich um neuartige Formen von Vereinbarungen, die zumeist trilateral zwischen Gewerkschaften, Personalräten und Stadtverwaltungen ausgehandelt und vereinbart werden.

Im Kontext der aktuell diskutierten und anstehenden Reform des Tarifvertragssystems sind diese Kooperationsverträge insofern bemerkenswert, als sie eine neue Aushandlungsebene eröffnen zwischen den zentral von den Tarifvertragsparteien abgeschlossenen Tarifverträgen und den zwischen den betrieblichen Parteien auf der betrieblichen (hier der Kommunalverwaltungs-)Ebene vereinbarten Regelungsformen. Sie stehen für eine kontrollierte Form der Verbetrieblichung kollektiver Vereinbarungen, die einerseits die Berücksichtigung generalisierter Standards durch die Mitwirkung der überbetrieblichen Parteien gewährleisten und andererseits den spezifischen Besonderheiten der jeweiligen betrieblichen Situation gerecht zu werden versuchen.

An den Aushandlungen der Kooperationsabkommen zur Verwaltungsmodernisierung sind überbetriebliche gewerkschaftliche Vertreter beteiligt. Initiiert sind sie von der Gewerkschaft ÖTV, die in der Regel durch die Kreisverwaltungen als Vertragspartei vertreten ist, mitunter auch durch Bezirksverwaltungen oder die Hauptverwaltung. In einigen Fällen sind weitere DGB-Gewerkschaften (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Gewerkschaft der Polizei) beteiligt und auch die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) und die Komba (Gewerkschaft für den Kommunal- und Landesdienst im Deutschen Beamtenbund) gehören in einigen Fällen zu den Unterzeichnern der Abkommen. In drei Vierteln der Abkommen ist auch der Personalrat bzw. der Gesamt-Personalrat als vertragsschließende Partei involviert. Auf der Gegenseite ist die politische Führung (Bürgermeister, Rat) und/oder die Verwaltungsführung (Stadt-, Gemeindedirektor) vertragsschließende Partei. Die kommunale Ar-

beitgeberverbandsseite dagegen ist in keinem Fall an der Aushandlung und dem Abschluß von Kooperationsverträgen beteiligt gewesen. In Hessen hat der Kommunale Arbeitgeberverband seine Mitglieder vor dem Abschluß derartiger Abkommen gewarnt, diese Haltung aber später wieder abgeschwächt und zurückgenommen.

Vom Bereich Gemeinden der Hauptverwaltung der Gewerkschaft ÖTV in Stuttgart werden die Abkommen archiviert; mit Stichtag 30. Juni 1997 waren dort insgesamt 82 Abkommen registriert, wovon 42 Dienstvereinbarungen und 40 Kooperationsverträge sind. Tatsächlich dürfte die Zahl etwas höher sein, da in der Sammlung einige Vereinbarungen, deren Abschluß in der Literatur belegt sind, nicht vorhanden sind (beispielsweise Saarbrücken, Kiel, Augsburg; vgl. auch die Materialien in DST 1996). Eine detaillierte Auswertung der bei der ÖTV vorliegenden Abkommen ist von Gernot Mühge, in Kooperation mit dem Autor am Lehrstuhl Mitbestimmung und Organisation, erarbeitet und Ende 1997 von der ÖTV veröffentlicht worden (Mühge 1997).

Auslöser und Gegenstand der Abkommen ist der Prozeß der Verwaltungsmodernisierung, der in den Städten und Kreisen in Gang gesetzt wurde; in der Mehrzahl sind die Abkommen – nach einigen frühen Pionier-Abkommen – deshalb in den Jahren 1994 und 1995 vereinbart worden. Die Vertragsparteien stimmen in den generellen Zielen der Verwaltungsmodernisierung überein, wie aus den Textformulierungen hervorgeht, die meist in der Form von Präambeln fixiert sind. In häufig explizitem Bezug auf das Neue Steuerungsmodell wird die Umorientierung der herkömmlichen Verwaltung in Richtung eines Dienstleistungsunternehmens bekräftigt, um eine stärkere Bürgerorientierung und eine verbesserte Wirtschaftlichkeit zu erzielen. Diese Orientierung wird vielfach mit dem ausdrücklichen Ziel einer Haushaltskonsolidierung verknüpft, was explizit Einsparungen im Personalbereich zur Folge hat; in einigen Verträgen werden konkrete Einsparungsziele beziffert. Die erklärte Bereitschaft von Personalrat und Gewerkschaft, diese Ziele mitzutragen, wird von der Gegenseite durch Zusicherungen für die Beschäftigten getauscht.

Im Kern konzentrieren sich die Abkommen auf zwei Regelungsaspekte zur Verwaltungsreform und ihrer Folgen für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes: den Schutz- und den Gestaltungsaspekt. In aller Regel bekräftigen die Verträge ausdrücklich den Verzicht des Arbeitgebers auf betriebsbedingte Kündigungen bei den beabsichtigten Reformmaßnahmen. Mit dieser Zusage wird aus der Sicht von Personalräten „die Ablösesumme für unser Mitmachen im Modernisierungsprozeß bezahlt“ (Schumann 1997: 362). Während nur wenige Kommunen Kündigungen nicht völlig ausschließen, regeln die Abkommen in der Mehrheit, der Tradition des tariflichen Rationalisierungsschutzes folgend, die Verfahrensweisen bei „unvermeidbaren“ Umsetzungen innerhalb der Verwaltung (Abgruppierungsschutz, Fort- und Weiterbildung). Liegt der Schwerpunkt bei den Dienstvereinbarungen auf diesen Schutzbestimmungen, so regeln die Kooperationsverträge neben ähnlichen Schutznormierungen in teilweise detaillierter Form die Prozeduren der Mitbestimmung und Beteiligung bei der Verwaltungsmodernisierung und schaffen so „ein institutionelles Gerüst für Reformprozesse“ (Vogelheim: In: Mühge 1997: 5).

Vier Fünftel der Abkommen sehen prozedurale und institutionelle Regelungen zum Ablauf der Modernisierungsprozesse in Stadt- und Kreisverwaltungen vor. Die Verträge regeln in vielfältiger Weise Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte von Personalräten (häufig auch die Einbeziehung von anderen Vertretungsorganen wie Gleichstellungsbeauftragten, Schwerbehinderten- und Jugendvertretern) und vereinzelt auch von Beschäftigten. Dabei werden Zusammensetzung, Arbeitsweisen und Abstimmungsmodalitäten von eigens installierten Reformgremien wie Lenkungs- und Steuergruppen oder Projekt- und Arbeitsgruppen im einzelnen geregelt. In Einzelfällen gehen die eingeräumten Beteiligungsrechte über die traditionellen Mitbestimmungsrechte hinaus (Vetorecht, Konsenszwang). Die Verträge legen verbindliche Spielregeln fest, denen Umstrukturierungen von Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltungen und die Projektorganisation des Reformprozesses zu folgen haben. Der Verzicht auf zu enge verrechtlichte Prozeduren trägt dabei dem offenen Charakter der Modernisierungsprozesse Rechnung; sie öffnen den Akteuren Gestaltungsoptionen, die der Konkretisierung und Ausgestaltung bedürfen.

Offenkundig handelt es sich um Rahmenvereinbarungen, die in der betrieblichen Verwaltungspraxis im Fortgang des Reformprozesses durch Vereinbarungen zu weiteren Aspekten ergänzt und konkretisiert werden, so im Hinblick auf Arbeitszeitregelungen, Fort- und Weiterbildung im Rahmen von Personalentwicklungsstrategien, Leistungszulagen, Ausgliederungen und Privatisierungen. Zu all diesen Komplexen existieren bereits eine Reihe von vertraglichen Abmachungen auf betrieblicher und tariflicher Ebene im öffentlichen Dienst (vgl. zur Arbeitszeitflexibilisierung Kirchhoff 1997 und zur Leistungsbezahlung Tondorf 1995; 1997).

Erfahrungen mit der betrieblichen Umsetzung der neuen Verträge liegen derzeit in systematischer und verallgemeinerbarer Form noch nicht vor. Insofern muß es auch offen bleiben, in welcher Weise diese vertraglichen Innovationen die Beteiligungsorientierung der Verwaltungsreformen nachdrücklich unterstützen. Begründet ist jedoch aufgrund einzelner Erfahrungen zu vermuten, daß diese neuartigen Verträge den Personalräten und Beschäftigten bei der Verwaltungsreform erweiterte Spielräume verbindlicher, weil verhandelter Partizipation einräumen. Gleichzeitig kann aus der Tatsache, daß Kommunen auf den Abschluß von Modernisierungsvereinbarungen verzichtet haben, nicht zwingend geschlossen werden, daß dort Umstrukturierungsprozesse die Beteiligungsinteressen nicht berücksichtigen. So wurde etwa in der Stadt Oberhausen während der Konzeptionierung des Reformprozesses 1994 ein Runder Tisch mit der ÖTV gebildet, in den neben Verwaltung und Personalrat auch der Oberbürgermeister und damit der Rat eingebunden war, ohne daß zunächst ein Kooperationsabkommen formell ausgehandelt wurde. „Dieser Runde Tisch verfuhr nach dem Konsensprinzip. Bei drei Terminen stimmte man globale Rahmenbedingungen der Verwaltungsreform ab, die sich an den Brennpunkten für die Gewerkschaft orientierten. Vor allem wurden betriebsbedingte Kündigungen im Vollzug einer neuen Verwaltungsstruktur ausgeschlossen und dem Gesamtpersonalrat Mitwirkungsrechte bei der Ausgliederung von Verwaltungsteilen und Regiebetrieben gesichert“ (Dellwig u.a. 1995: 129).

Die Gewerkschaft ÖTV hat im Rahmen von vier Regionalkonferenzen zum Reformprojekt „Zukunft durch öffentliche Dienste“ 1996 eine insgesamt positive Bilanz der institutionalisierten Beteiligung gezogen, nicht ohne dabei auch auf Risiken einzugehen. Aus der Sicht der ÖTV sind die Vereinbarungen und Verträge „ein wichtiges Instrument zur Sicherung von Arbeitsplätzen. Sie können Signale setzen, was die Beteiligungsorientierung in solchen Prozessen betrifft. Verbindlichkeit trägt zur Vertrauensbildung bei. Sie bieten die Chance, gegensätzliche Positionen schon im Vorfeld produktiv zu bearbeiten. Andererseits darf nicht übersehen werden, daß der Erarbeitung und Verhandlung solcher Verträge auch der Charakter einer Ersatzhandlung zukommen kann – und zwar in dem Sinne, daß man die Mühen der konkreten Veränderungen vor sich herschiebt. Weiterhin liegt in der mit Verträgen und Vereinbarungen verbundenen Tendenz zur Verrechtlichung die Gefahr, daß sich innovative Strategien und entsprechend dynamische Prozesse nicht entfalten können“ (Pfister 1997: 112).

Literatur

- Alemann, U.v./Schmid, J. (1997): „...und sie bewegt sich doch!“ Die ÖTV: Innenansichten einer politischen Großorganisation. projekt: ötv-reform 1, Hagen.
- Bäumer, H. (1997): Modernisierung der öffentlichen Verwaltung als Auseinandersetzungs- und Einfühlungsprozeß. Ein Erfahrungsbericht. In: Hill, H./Klages, H. (Hg.): 67-82.
- Bielefeld-Hart, H. (1994): Partizipation in der Bürokratie – Partizipationsbürokratie. Am Beispiel der Aushandlung und Umsetzung von Dienstvereinbarungen zu neuen Technologien. Stuttgart.
- Budäus, D. (1994): Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Berlin.
- Busch, R. (Hg.) (1996): Modernisierung der Öffentlichen Verwaltung. Innovation – Gestaltung – Verwaltung. Berlin.
- Dellwig, M./Drescher, B./Elsemann, B. (1995): Das „Rathaus ohne Ämter“: Der Weg zu mehr Transparenz, Effizienz und Leistungsmotivation – Die Reform der Stadtverwaltung Oberhausen. In: Finanzwirtschaft, Heft 6: 125-132.
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) (1996): EGöD 2000 – Gestaltung des öffentlichen Dienstes 2000. Projektbericht, Düsseldorf.
- DST (Deutscher Städtetag) (1996): Städte auf dem Reformweg. Materialien zur Verwaltungsreform. Köln.
- Dunker, K. (1995): Mitbestimmung des Personalrates bei der Modernisierung der Verwaltungen. In: Der Personalrat, 12: 233-241.
- Fritsch, R./Matschke, J. (Hg.) (1994): Reformen statt Ruinen. Anstöße zur Modernisierung der Verwaltung in Städten und Gemeinden. Stuttgart.
- Göbel, M. (1997): Speerspitze der Innovation oder organisationale „Lehmschicht“? – Einige Anmerkungen zu Leitbildern, mittleren Managern und organisationalem Lernen. In: Hill, H./Klages, H. (Hg.): 9-22.
- Gruhn, T./Müller, K. (1997): Auf dem Weg zum schlanken Staat. Wie die Kommunen ihre finanziellen Gestaltungsspielräume sichern wollen. Hg. von C & L Deutsche Revision AG, Frankfurt.
- Heldmann, K.-U. (1995): Verwaltungsmodernisierung – Konsequenzen für die betriebliche Interessenvertretung. In: Verwaltung und Management, 1: 174-178.

- Hill, H. (1996): Reengineering hinterfragt bisherige Strukturen. Chancen der Übertragung auf den öffentlichen Sektor. In: VOP, 18: 10-14.
- Hill, H./Klages, H. (Hg.) (1997): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß. Anforderungen an ein zukünftiges Prozeßmanagement. Stuttgart.
- Jann, W. (1983): Staatliche Programme und „Verwaltungskultur“. Opladen.
- Keller, B. (1993): Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst, Baden-Baden.
- KGSt (Hg.) (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht 5/1993, Köln.
- KGSt (Hg.) (1995): Das Neue Steuerungsmodell. Erste Zwischenbilanz. KGSt-Bericht 10/1995, Köln.
- Kirchhoff, G. (1997): Flexibilisierung und Gestaltung der Arbeitszeit. Das Konzept der Stadt Bochum über flexible Arbeitszeiten. In: Der Personalrat, 14: 8-15.
- Kißler, L./Bogumil, J./Greifenstein, R./Wiechmann, E. (1997): Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis. Berlin .
- Mühge, G. (1997): Vereinbarungen zur kommunalen Verwaltungsreform. Auswertung. Stuttgart.
- Müller-Jentsch, W. (1995): Auf dem Prüfstand: Das deutsche Modell der industriellen Beziehungen. In: Industrielle Beziehungen, 2: 11-24.
- Naschold, F. (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Berlin.
- Naschold, F. (1997): Umstrukturierung des öffentlichen Sektors. In: Mai, H. (Hg.): Dienstleistungen gestalten: Für einen aktiven Wirtschafts- und Sozialstaat. Stuttgart: 11-74.
- Naschold, F./Pröhl, H. (Hg.) (1997): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Gütersloh.
- ÖTV (Hg.) (1996): Dezentrale Personalverwaltung: Neue Formen der Beschäftigtenbeteiligung. Dokumentation des Workshops am 17. Oktober 1995. Stuttgart.
- ÖTV (Hg.) (1997): Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle. Position der Gewerkschaft ÖTV. Stuttgart.
- ÖTV Hanau (Hg.) (1995): Beschäftigtenbeteiligung im kommunalen Reformprozeß. Dokumentation der Fachtagung am 27./28. Juni 1995 in Maintal, Hanau.
- Pfister, M. (1997): Ergebnisse der Regionalkonferenzen – eine Zusammenfassung und Bewertung. In: Mai, H. (Hg.): Dienstleistungen gestalten: Für einen aktiven Wirtschafts- und Sozialstaat. Stuttgart: 93-150.
- Reichard, C. (1996/97): Neue Ansätze der Führung und Leitung. In: König, K./Siedentopf, H. (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden: 641-660.
- Reichwein, A. (1997): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß – Anforderungen an ein zukünftiges Prozeßmanagement. In: Hill, H./Klages, H. (Hg.): 23-40.
- Richter, R. (1997): Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozeß. In: Hill, H./Klages, H. (Hg.): 41-56.
- Schaub, G. (1997): Erfahrungen des Modernisierungsprozesses aus gewerkschaftlicher Sicht. In: Hill, H. Klages, H. (Hg.): 57-64.
- Schröder, A. (1997a): Neue Führungskonzepte und Mitarbeiterbeteiligung. Vortrag auf dem 43. Kongreß der GfA in Dortmund, Ms.
- Schröder, A. (1997b): Mitarbeiterbefragungen in der öffentlichen Verwaltung. In: Arbeitsweltreport, hrsg. vom Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund, Nr. 2: 1-3.
- Schumann, B. (1997): Personalrat und Verwaltungsmodernisierung – ein Konfliktfeld? In: Der Personalrat, 14: 362-364.
- Sperling, H.J. (1997): Restrukturierung von Unternehmens- und Arbeitsorganisation – eine Zwischenbilanz. Marburg.

- Stöbe, S. (1995): Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung – Leitbilder als Instrument einer Modernisierungsstrategie. In: Behrens, F. u.a. (Hg.): Den Staat neu denken. Berlin: 129-141.
- Stöbe, S. (1996): Das Neue Steuerungsmodell – Raum für mehr Gestaltungsfreiheit der Beschäftigten? In: Nigmann, R., Stöbe, S. (Hg.): Das Neue Steuerungsmodell – Raum für mehr Gestaltungsfreiheit der Beschäftigten? Institut für Verwaltungswissenschaften, Werkstattberichte Bd.1, Gelsenkirchen.
- Tondorf, K. (1995): Leistungszulagen als Reforminstrument? Neue Lohnpolitik zwischen Sparzwang und Modernisierung. Berlin.
- Tondorf, K. (1997): Leistungs politik und Leistungsbezahlung im öffentlichen Dienst. In: WSI-Mitteilungen, 50: 241-247.
- Wendl, M. (1995): Schlanker Staat – magere Gewerkschaften? Konzepte und Folgen der Modernisierung des öffentlichen Dienstes. In: Sozialismus, 22: 19-26.
- Wulf-Mathies, M. (1994): Einige Anmerkungen zur Debatte über Produktivität im öffentlichen Sektor aus gewerkschaftlicher Sicht. In: Naschold, F./Pröhl, M. (Hg.): 339-351.