

Öffentliche Verwaltung: Modernisierung als gesellschaftliches Problem

Altmann, Norbert; Düll, Klaus; Kammerer, Guido

Preprint / Preprint

Monographie / monograph

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

Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. - ISF München

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Altmann, N., Düll, K., & Kammerer, G. (1971). *Öffentliche Verwaltung: Modernisierung als gesellschaftliches Problem*. Frankfurt am Main: Europ. Verl.-Anst.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-246844>

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.

(Im Impressum oder einem Vorwort)

Der vorliegende Text wurde auf der Grundlage des RKW-Projekts A 90 und anderer im ISF durchgeführter Projekte zur Modernisierung im Öffentlichen Dienst von einer Arbeitsgruppe im ISF erstellt. Ein Arbeitskreis der Abteilung Automation in der Gewerkschaft ÖTV hat mit den Bearbeitern diskutiert und gab wesentliche Hinweise.

ALTMANN, N.
 DÜLL, K.
 KAMMERER, G.

**Öffentliche Verwaltung - Modernisierung
 als gesellschaftliches Problem**

München, 1971

Inhaltsverzeichnis

I. Die Stadt K. will ihre Verwaltung modernisieren	1
1. Eine Stadt soll modernisieren - oder die Interessen an Verwaltungsleistungen	1
2. Kostensenkung als Politik - oder was man in K. unter Modernisierung versteht	6
3. Drei Bedingungen der Rationalisierung - oder wie das Problem auf den ersten Blick aussieht	10
a) Stand der Technik als Bedingung für den Einsatz der Datenverarbeitung (Was die Computer können)	10
b) Automatisierbarkeit von Verwaltungsabläufen als Bedingung für den Einsatz der Datenverarbeitung (Wie die Computer arbeiten)	18
c) Wirtschaftlichkeit als Bedingung für den Einsatz der Datenverarbeitung (Wo die Computer kostengünstiger sind und wo nicht)	23
4. Modernisierung in K. - oder die halbe Wahrheit	31
a) Das Ergebnis	31
b) Einflußgrößen für die weitere Entwicklung der Modernisierung	33
5. Modernisierung der Verwaltung - oder die Frage nach der anderen Hälfte der Wahrheit	34
a) Welche personellen und sozialen Auswirkungen sind bei der Modernisierung zu erwarten?	34
b) Welche Anforderungen soll die Modernisierung erfüllen?	38
II. Öffentliche Verwaltung und Entwicklung der Industriegesellschaft - Gesellschaftliche Probleme der Modernisierung in der Verwaltung	41
1. Anforderungen an den Öffentlichen Dienst in der Industriegesellschaft	41
a) Bedeutung des Öffentlichen Dienstes	41
b) Der Prozeß der industriellen Entwicklung	43
c) Interessen an Leistungen des Öffentlichen Dienstes	48
d) Neue Anforderungen an die öffentliche Verwaltung	56
2. Die Reaktionsmöglichkeiten der öffentlichen Verwaltung auf veränderte Ansprüche der Gesellschaft	58
a) Strukturen der öffentlichen Verwaltung und die Folgen für die Modernisierung	58

b) Aufgabenwachstum und Bewältigungshaltung	67
c) Produktivitätsentwicklung und Kostendruck	70
3. Modernisierung unter den Bedingungen der öffentlichen Verwaltung	76
a) Modernisierung als Mittel der Produktivitätssteigerung	76
b) Stand und Entwicklungstendenzen der Modernisierung	79
c) Kostenorientierte Modernisierung	84
4. Widersprüche zwischen gesellschaftlichen Anforderungen und kostenorientierter Modernisierung	88
a) Konflikte zwischen den Zielen der kostenorientierten Modernisierung und den Interessen an Leistungen der öffentlichen Verwaltung - Beispiele	89
b) Neue gesellschaftliche Anforderungen und mögliche Leistungen der Verwaltung	94
5. Die Situation der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung bei kostenorientierter Modernisierung	102
a) Die Stellung der Beschäftigten	102
b) Auswirkungen der kostenorientierten Modernisierung auf die Stellung der Beschäftigten	106
 III. Modernisierung und Probleme der Gewerkschaftspolitik	122
1. Modernisierungsziele, Interessen und Gewerkschaftspolitik	122
a) Der Konflikt zwischen kostenorientierter Modernisierung und den Interessen der Beschäftigten	122
b) Der Konflikt zwischen gesellschaftlichen Interessen an kostenorientierter Modernisierung und den Interessen der Beschäftigten	124
c) Der doppelte Konflikt und die traditionellen Mittel der Gewerkschaftspolitik: ein Dilemma?	125
2. Gewerkschaftspolitik in der Modernisierung: Strategie der Steuerung	129
a) Modernisierung muß sein	129
b) Steuerung der Modernisierung	132
c) Qualitätsorientierte Modernisierung - ein Konzept für eine gewerkschaftliche Modernisierungsstrategie	135
3. Voraussetzungen eines praxisbezogenen Programms	141

I. Die Stadt K. will ihre Verwaltung modernisieren
Ein Fall, eine Lösung - und viele offene Fragen

1. Eine Stadt soll modernisieren - oder die Interessen
an Verwaltungsleistungen

K. ist eine kreisfreie Stadt mit gut 60 000 Einwohnern; sie liegt etwas abseits der großen Ballungsräume. Zwei größere Betriebe, einige Mittel- und etliche Kleinbetriebe, einige Behörden und Ämter machen ihre Bedeutung in der Umgebung aus.

Bedeutung der
öffentlichen
Verwaltung

Im Stadtrat kommt es seit längerer Zeit immer wieder zu heftigen Debatten über die neuen Anforderungen, die an die Stadtverwaltung herantreten. Die wirtschaftliche und industrielle Entwicklung hat in den letzten Jahren schwierige Probleme für die Stadt K. mit sich gebracht. Die Stadt muß eine Umgehungsstraße bauen, um die Innenstadt zu entlasten und diese für Käufer und Lieferanten, für Bankkunden, für Behördengänge besser zugänglich zu machen; sie muß das städtische Realgymnasium ausbauen, um die wachsende Schülerschar unterzubringen; sie muß das städtische Krankenhaus erweitern, um den Anspruch der Bürger nach besserer medizinischer Versorgung gerecht zu werden. Vor allem aber sind Erschließungsarbeiten zu leisten und Vorinvestitionen zu erbringen, um die Stadt für die Ansiedlung weiterer Industriebetriebe attraktiv zu machen. Dringende Aufgaben stehen auf dem Programm, aber die Stadt ist verschuldet. Steueraufkommen und die Zuweisungen von Landes- und Bundesmitteln reichen nicht aus.

Industrielle und wirtschaftliche Entwicklung führen zu neuen gesellschaftlichen Anforderungen an jede öffentliche Verwaltung (siehe Kapitel II, 1.a) und b)).

In den Stadtratssitzungen hört sich das so an:

Interessen an Leistungen des öffentlichen Dienstes

(1) Interesse an öffentlichen Leistungen als Voraussetzung für weiteres Wirtschaftswachstum Felix Amman, Mitglied des Bürgerblocks:
"Eine neue Straße zu unserem Industriegebiet muß gebaut werden, um den Warentransport und auch den Weg der Beschäftigten zu ihren Arbeitsplätzen zu erleichtern; weiteres Gelände für unsere schnell wachsenden Unternehmen muß erschlossen werden, das erhöht auch das Steueraufkommen; die Ingenieurschule muß endlich gebaut werden, damit wir mehr qualifizierte Arbeitskräfte kriegen."

(2) Interesse an Leistungen des öffentlichen Dienstes zur Vermeidung von Konflikten Jetzt werden auch andere Stadträte munter, auch solche, die der Partei des Bürgermeisters angehören:
"... dem Krankenhaus fehlen moderne Operationseinrichtungen ... die städtischen Kindergärten reichen nicht aus für die Kinder berufstätiger Mütter, die privaten sind zu teuer ..."

"... in unserer Stadt gibt es ein paar hundert Sozialhilfeempfänger, die werden wohl bald einmal hier ein Sit-in machen, wenn wir mit der Vorbereitung des sozialen Wohnungsbaus nicht schneller vorankommen."

(3) Interesse an öffentlichen Leistungen zur Sicherung der politischen Stabilität Und in den Fraktionssitzungen der herrschenden Rathauspartei meint man ganz offen: Wenn nichts geschieht, ist die nächste Wahl eine Katstrophe.

Aber auch die Opposition ist sich darüber im klaren, daß diese Fragen gelöst werden müssen, selbst wenn ein Erfolg der Rathauspartei gutgeschrieben wird. Denn sonst erwachsen, so glaubt sie, aus sozialen Mißstimmungen "radikalere" Anforderungen, die grade ihrem Parteiprogramm widersprechen.

Hier schaltet sich Stadtrat Steuerle, Gewerkschaftssekretär und Mitglied der Rathauspartei, ein:

Neue Anforderungen an die öffentliche Verwaltung

"Meine Herren! Alle diese Probleme kommen jetzt geballt auf uns zu, weil wir es versäumt haben, unsere Verwaltungsarbeit rechtzeitig auf Zukunftsaufgaben auszurichten. Wir haben im Alltagsdruck unserer politischen Ziele aus den Augen verloren. Wir haben

jetzt die Folgen versäumter oder verfehlter Planungen auszubaden. Das wird noch schlimmer werden, wenn wir nicht endlich eingreifen und für die Zukunft zusammenhängend planen.

Hinter neuen Anforderungen stehen unterschiedliche gesellschaftliche Interessen. Die Chance ihrer politischen Durchsetzung hängt von gegebenen Machtzusammenhängen ab (siehe Kapitel II. 1. c) und d)).

Die Reaktionsmöglichkeiten der öffentlichen Verwaltung auf veränderte Ansprüche der Gesellschaft

Stadtrat Schreyer, Wortführer des Bürgerblocks:

"Herr Steuerle! Sie reden von Zukunftsaufgaben. Ich frage mich: Wie soll unsere Verwaltung eigentlich die Aufgaben von heute bewältigen? Ihre Arbeitsweise ist doch schwerfällig und bürokratisch. Ich persönlich warte seit sage und schreibe eineinhalb Jahren auf die Genehmigung für verschiedene Erweiterungsbauten in meinem Betrieb, die für eine Neuorganisation in meiner Fertigung dringend erforderlich sind. Ich kenne eine weitere Reihe von Fällen, in denen die Verwaltung die Geduld ihrer Bürger auf eine harte Probe stellt - jawohl, Herr Oberbürgermeister, auch gerade bei vielen kleinen Leuten, die ihre Partei wählen, die warten noch länger auf ihre Baugenehmigungen. Wir sind doch alle daran interessiert, daß sich der allgemeine Lebensstandard erhöht, nicht wahr? Also, wir müssen unsere Stadtverwaltung erst einmal leistungsfähiger machen. Wenn ich mein Unternehmen so führen würde, wäre ich morgen pleite. Ich muß ständig modernisieren, neue Maschinen einsetzen, wenn ich überhaupt noch auf dem Markt existieren will. Die Verwaltung muß ebenfalls modernisiert werden, sonst können wir mit unseren Aufgaben nicht fertig werden."

Dr. Max Kern, der Oberbürgermeister der Stadt, weist die Angriffe auf die Stadtverwaltung zurück:

Bürokratie und traditionelle Verwaltungsstruktur

"Die Verwaltung ist doch kein Industriebetrieb. Sie sagen Bürokratie und meinen Schwerfälligkeit und Umständlichkeit. Aber dahinter steht doch etwas ganz anderes! Der Aufbau unserer Verwaltung und ihre Verfahrensweisen gewährleisten den Bürger doch

gerade die rechtmäßige und sachliche Behandlung seiner Angelegenheiten und sichern ihm Kontrollmöglichkeiten.

Aufgabenwachstum

Außerdem: Wenn die Verwaltung umständlich arbeitet, so in vielen Fällen deshalb, weil der Gesetzgeber es so verlangt. Die Gesetze werden eher mehr als weniger, eher komplizierter als einfacher, aber dagegen kann die Verwaltung wenig tun. Die Bearbeitung der Fälle wird schwieriger und die Zahl der Fälle wächst schneller als die Personalstellen.

Produktivität

In übrigen modernisieren auch wir seit Jahren! Wir waren immer bemüht, die Produktivität der Verwaltung durch geeignete Maßnahmen zu erhöhen. Aber wir können uns doch nicht über den verfassungsmäßigen Verwaltungsaufbau und die gesetzlichen Bestimmungen hinwegsetzen.

Immerhin haben wir Referate neu gegliedert, das Einwohnermeldeamt reorganisiert und einen zentralen Schreibdienst eingerichtet. Insgesamt wurden allein im letzten Jahr mit derartigen Maßnahmen 16 Stellen eingespart. Vor einem Jahr wurden neue Buchungsmaschinen in der Kämmererei angeschafft. Daneben haben wir die modernsten Büromaschinen."

In der nächsten Stadtratssitzung fällt dann endlich das Stichwort. Stadtrat Maier:

**Kosten-
druck**

"Wie sieht das eigentlich mit den Ausgaben in unserer Stadtverwaltung aus? Wo sitzen die größten Brocken? Im letzten Jahresbericht lese ich, daß wir rund 3 500 städtische Bedienstete haben. Meine Herren! Was machen die eigentlich alle? Die werden doch auch immer teurer. Wo können Mittel eingespart werden? Die bisherigen Modernisierungsbemühungen der Stadtverwaltung sind gewiß lobenswert. Aber die Verwaltung müßte endlich damit beginnen, das Modernste anzuwenden, das heute auf dem Sektor Rationalisierung und Kostenersparnis verfügbar ist. Sie müßte Computer einsetzen. Viele Verwaltungen tun das ja schon. Aber alle hinken doch hinter der Industrie, den Banken und Versicherungen her."

Die Opposition schießt sich auf diese Linie ein. Das Schlagwort lautet: Die Stadtverwaltung arbeitet zu teuer! Das ist einfach, das kommt in der Öffentlichkeit politisch gut an!

Der Stadtrat beschließt: Der Oberbürgermeister solle prüfen lassen, ob sich in der Stadtverwaltung von K. durch den Einsatz von Computern Kosten senken lassen. Jeder glaubt, daß man nur so die anstehenden Aufgaben bewältigen kann.

Niemand hat etwas dagegen, daß die Möglichkeiten durchgreifender Rationalisierungsmaßnahmen geprüft werden. Auch Stadtrat Steuerle nicht. Aber er findet, damit sei es nicht getan. Er fragt, ob man sinnvoll modernisieren kann, ohne die neuen und heute möglichen Funktionen der Verwaltung in der Gesellschaft zu kennen und zu berücksichtigen. Er ist recht heftig: "Die Verwaltung ist doch kein sinnloser Wasserkopf, kein stumpfsinniger Steuerberechnungsclub, den es nur kostengünstiger zu organisieren gilt. Man muß doch die Funktion der Verwaltung für das Zusammenleben der Menschen in einer Gesellschaft berücksichtigen. So kommen doch seit Beginn der Industrialisierung neue Aufgaben auf die Verwaltung zu, der Bau von Straßen etwa oder von städtischen Spitälern, nachdem ein Kranker oder ein Alter nicht mehr von der Familie mit durchgepäppelt werden kann, so wie das heute noch in manchen Bauernfamilien ist, weil halt der Vater in die Fabrik mußte und die Wohnung zu klein war und so. Immer hat die Verwaltung neue Aufgaben übernommen, inhaltlich neue Aufgaben, die für die Gesamtheit zu leisten waren. Solche vor allem, die private Unternehmer nicht oder nicht zu tragbaren Kosten leisten konnten. Jedenfalls habe ich an sowas immer gedacht, wenn ich hier von der Gesellschaft und der Modernisierung in der Verwaltung sprach. Es kann doch nicht nur darum gehen, "wirtschaftlicher" zu arbeiten! So habe ich das nie gesehen. Und wenn es um neue Ziele geht und die Verwaltung kann nicht aus ihren gesetzlichen Regeln heraus, na bitte sehr, ist der Stadtrat vielleicht ein politisches Gremium oder nicht! Wir müssen doch eigentlich Ziele setzen, und zwar bevor modernisiert wird und nicht nachher!"

Modernisierung - neue Aufgaben für eine veränderte Gesellschaft

Aufbau und Verfahrensweise der Verwaltung sind von traditionellen Strukturen geprägt, die bestimmte gesellschaftliche Ansprüche an ihr Handeln erfüllen. Sie begrenzen jedoch die Möglichkeiten der Verwaltung, auf wachsende und neue Aufgaben zu reagieren. Außerdem führen sie zu steigendem Kostendruck (siehe Kapitel II, 2. a), c)).

2. Kostensenkung als Politik - oder was man in K. unter Modernisierung versteht

Steuerles Überlegungen verhalten weitgehend ungehört; man steht unter Zeitdruck. Einige seiner Stadtratskollegen sind allerdings nachdenklich geworden. Doch zunächst richtet sich das ganze Interesse auf den Einsatz der Computer.

Kostensenkung verkauft sich gut - und läßt sich politisch gut durchsetzen

Dr. Kern beauftragt seinen persönlichen Referenten, Karl Bullinger, erste Informationen und Erfahrungen zusammenzustellen. Er nimmt Kontakte auf mit Lieferfirmen von Datenverarbeitungsanlagen, besucht Kommunalverwaltungen, die bereits Datenverarbeitung eingesetzt haben, und konferiert mit der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt.).

Nach den Debatten im Stadtrat und der großen Beachtung, die das Thema in den Zeitungen und der Öffentlichkeit gefunden hat, steht von vornherein fest, daß man um den Einsatz eines Computers gar nicht herunkommt, und wenn es nur darum geht, Kostendenken, "Modernität" zu beweisen. Nach einigen Wochen liefert Bullinger einen Bericht; stichwortartig ergibt sich folgendes:

Allgemeine Erfahrungen in Gemeinden

Lange Anlaufzeiten, aber beträchtliche Einsparungen bereits im zweiten Jahr.
Mangel an geeignetem Personal, das Verwaltungsprobleme auf die Möglichkeiten elektronischer Datenverarbeitung umsetzen kann. Ausbildung von Verwaltungspersonal bei den Lieferfirmen ist nötig und möglich.
Schwierige Beschaffung von Programmierern und Bedienungspersonal,

besonders wegen der Gehaltseinstufung.

Mangelnde Kenntnis der Verwaltungsprobleme bei den Datenverarbeitungs-Experten der Lieferfirmen. Diese denken überwiegend in rein großbetrieblichen, betriebswirtschaftlichen Zusammenhängen. Größere Auswirkungen auf die Arbeit vor- und nachgelagerter Abteilungen, die nicht unmittelbar auf elektronische Datenverarbeitung umgestellt werden. Große Personalschwierigkeiten.

Im allgemeinen war die Einführung der Datenverarbeitung sehr erfolgreich.

Bullinger wirft hierbei folgende Fragen auf:

Woher bekommen wir bei unseren Gehaltseinstufungen und Laufbahnordnungen geeignetes Personal für Datenverarbeitung? Was geschieht mit "eingespartem" Personal? Wie können wir unsere Leute in Fragen der elektronischen Datenverarbeitung (EDV) ausbilden, ohne unsere besonderen Verwaltungsprobleme aus den Augen zu verlieren? Wie vermitteln wir den EDV-Experten der Lieferfirmen Einsicht in unsere Verwaltungsprobleme?

Kostendruck zwingt die Verwaltung, ihre Produktivität zu erhöhen. Der Erfolge entsprechender Maßnahmen wird am Modell privatwirtschaftlicher Modernisierung gemessen; dieses ist kostenorientiert. Es erfüllt nur bestimmte Interessen an Verwaltungsmodernisierung (s. Kapitel II, 3.).

Stellungnahmen
von Lieferfirmen

Die Computer-Hersteller zeigen sich sehr interessiert daran, ins Geschäft zu kommen. Sie betonen, daß ihnen nicht nur daran gelegen ist, Maschinen zu verkaufen, sondern daß sie gerade auf dem Gebiet der Beratung umfangreiche Dienste anzubieten haben. Die Technik ist nicht problematisch. Es kommt darauf an, sie richtig einzusetzen. Dafür ist eine eingehende Analyse der anfallenden Arbeiten und die Ausarbeitung von Lösungen notwendig. Erfahrungen mit dem Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen in der öffentlichen Verwaltung liegen vor.

Probleme

Bullinger weist in seinem Bericht auf folgendes hin: Jedes private Unternehmen muß verkaufen. Die Entwicklungs- und Produktionskosten für einen neuen Maschinentyp gehen in die Milliarden. Der Verkauf

muß die Entwicklungskosten wieder einbringen.

Sind die jeweils angebotenen technischen Lösungen auf die Ziele, Bedingungen und Probleme der Verwaltung hin entwickelt? Braucht die Verwaltung, trotz der hohen Leistungsfähigkeit der modernen EDV-Anlagen, nicht besondere Techniken, die bisher noch nicht soweit entwickelt sind, beispielsweise Klarschriftleser, Direkteingabegeräte, ein ausgebautes und billiges Netz für Datenfernverarbeitung? Weiter müssen wir uns fragen: Inwieweit erlaubt die Art unserer Arbeit überhaupt den Einsatz elektronischer Datenverarbeitung? Wo liegen die Grenzen? Denken Sie nur an Ermessensentscheidungen, widersprüchliche Rechtsregeln, unklare Sachverhalte - wie soll ein Computer damit fertig werden?

Wie steht es mit der Beratung, die wir von den Lieferfirmen brauchen? Was bedeutet die Anwendung ihrer in der privaten Wirtschaft gewonnenen Erfahrungen auf unsere Probleme?

Nicht alle gesellschaftlichen Interessen an der öffentlichen Verwaltung werden durch kostenorientierte Modernisierungskonzepte erfüllt. Gerade weil der Verwaltung Aufgaben zufallen, die von der Privatwirtschaft nicht erbracht werden können, muß sie ihre Modernisierung an anderen Prinzipien ausrichten (s. Kapitel II, 4. a)).

Kosten werden auf jeden Fall gespart

Bullingers Bericht findet seinen Niederschlag in einer Stellungnahme der Verwaltungsspitzen, die in der nächsten Stadtratssitzung vorgelegt wird:

1. Die Einführung von elektronischer Datenverarbeitung für Aufgaben der Stadtverwaltung ist grundsätzlich möglich.
2. Erste Erkundigungen ergeben, daß die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung mit ständig wachsenden Einsparungen möglich ist.

3. Die Stadtverwaltung schlägt vor, eine Arbeitsgruppe zu berufen, die die Bedingungen des Einsatzes einer elektronischen Datenverarbeitungsanlage prüft.

Der Stadtrat befürwortet diesen Vorschlag und beauftragt die Verwaltungsspitze mit der regelmäßigen Berichterstattung über die einzelnen Schritte und Ergebnisse.

Es bleibt ein politisches Problem

Bullinger sieht mittlerweile die politischen Probleme im Stadtrat so: Der Bürgermeister mußte auf den Kosten- und Modernisierungsdruck reagieren. Dabei sind die besonderen Bedingungen der Verwaltung in der Modernisierung zu berücksichtigen: die schwierige Automatisierbarkeit vieler Aufgaben, die Anwendung von Modernisierungsmodellen, die auf reine Wirtschaftlichkeit zielen, die nur teilweise anwendbare Technik unter den gegebenen Bedingungen.

Offen bleiben: Klare Ziele, neue Aufgaben, soziale Auswirkungen; Modernisierung heißt so nur: Kostensenkung

Aber darüber hinaus scheinen ihm noch mindestens drei Aspekte besonders wichtig, die noch gar nicht diskutiert wurden: die Klärung der Zielsetzung der Verwaltung, das Wissen über neuartige Aufgaben der Verwaltung bei wachsender Industrialisierung und die Rolle der Beschäftigten der Verwaltung in dieser Entwicklung.

Doch Bullinger muß zuerst den Stadtratsbeschluß ausführen und die Einsatzmöglichkeiten von Datenverarbeitungstechniken in K. prüfen. Er legt die Aufgaben der Arbeitsgruppe in drei Fragestellungen fest:

- o Welche Techniken stehen zur Verfügung?
- o Welche Aufgaben der Verwaltung eignen sich zur "automatisierten" Bearbeitung mit den gegebenen Bedingungen?
- o Unter welchen Bedingungen ist der Einsatz einer bestimmten Technik in der Verwaltung wirtschaftlich?

3. Drei Bedingungen der Rationalisierung - oder wie das Problem auf den ersten Blick aussieht

a) Stand der Technik als Bedingung für den Einsatz der Datenverarbeitung (Was die Computer können)

Oberbürgermeister Dr. Kern benennt Antmann Ehrlicher und die Inspektoren Bitt und Thoma als Mitarbeiter der Arbeitsgruppe. Keiner der drei Verwaltungsleute hat sich bisher mit derartigen Fragen befaßt. Sie beschließen, sich zunächst - mit Hilfe von Büchern, Kursen bei ^{bei entsprechenden} möglichen Lieferfirmen und Gewerkschaftskursen - einen ersten Überblick über die Grundlagen und Bedingungen der elektronischen Datenverarbeitung zu verschaffen.

Wer sich in der Arbeitsweise eines Computers, in Systemanalyse und Programmierung auskennt, kann diesen Abschnitt überschlagen. Wer solche Kenntnisse noch nicht hat, kann auf viele allgemeinverständliche Bücher (s.u.) zurückgreifen. Hier wird nur noch der Kern der Sache skizziert.

Dabei soll die Tätigkeit eines Menschen und eines Computers einmal nebeneinander betrachtet werden. Es geht im Wahlamt um die Frage, ob der Neubürger Karl Meier wahlberechtigt ist.

(Typographie: Doppelseiten!)

Arbeitsweise

Der Sachbearbeiter
Emil Faber

Arbeitsweise

Der Computer

Er soll entscheiden, ob Karl Meier wahlberechtigt ist. Dazu braucht er eine Reihe von Daten und Informationen, teils über den neuen Bürger, teils über die gesetzlichen Grundlagen der Wahlberechtigung.

Der Computer braucht die gleichen Informationen.

Daten- träger	Die Daten über Karl Meier liegen ihm in Formularen und Karteikarten vor, sie betref- fen nur den zu bearbeitenden Fall.	Datenträ- ger Datener- fassung	Die Originaldaten müssen in eine von der Maschine lesbare Form gebracht werden.
------------------	---	---	---

Regeln der Fall- bearbei- tung	Daneben hat er weitere Daten, die er mit den Informationen über Meier verknüpfen muß: die Regeln für seine Arbeits- weise, die Vorschriften in Gesetzen und Verordnungen.	Verschlüs- seln	Sie müssen zunächst verschlüs- selt, d.h. in ein anderes lo- gisches Informationssystem übersetzt werden. Beim Morsen z.B. wären das Punkte und Striche; hier werden die Daten - in allgemeinen - in eine Lochkarte gestanzt. Der Beleg besagt:
---	--	--------------------	---

Laufende Nummer:	04876
Name:	Meier
Vorname:	Karl
Geburtstag:	18.2.1944

...

...

usw.

Lochkarte (Kopie!)

Auf der Lochkarte können in
jeder Spalte 12 Löcher gestanzt
werden. In jeder Spalte wird
eine Zahl abgelocht, d.h. ein
Loch gestanzt. So kann man die
laufende Nummer auf fünf Spal-
ten in der Lochkarte unterbrin-
gen.

Den Namen braucht man nicht abzulochen - er ist durch die laufende Nummer ersetzt, die eine eindeutige Identifikation von Karl Meier erlaubt.

Zum Ablochen des Geburtstags werden 8 Spalten benötigt: für das Ablochen des Tags und des Monats müssen je 2 Spalten reserviert werden, für das Ablochen der Jahreszahl sind 4 Spalten notwendig.

Moderne Anlagen haben u.U. andere Datenträger, z.B. Lochstreifen oder Magnetbänder.

Die Daten werden über Eingabegeräte in den Computer eingelesen, Lochkarten über sog. Lochkartenleser.

Kenntnis der Bearbeitungsregeln Faber muß natürlich wissen, was die einzelnen Informationen über Karl Meier für dessen Wahlrecht bedeuten. Das hat er gelernt, das hat er in Kopf. Er weiß, wie er vorgehen muß. Zunächst nimmt er sich das Alter vor; den Formularen entnimmt er: 26 Jahre.

Der Computer weiß nichts. Ihn muß genau vorgeschrieben werden, welche Schritte er in welcher Reihenfolge tun soll. Er muß Anweisungen bekommen. Er kann nur tun, was ihm vorher Schritt für Schritt Punkt für Punkt vorgekauft wurde. Diese Anweisungen heißen Instruktionen oder Befehle. Das Gesamt von Befehlen für einen Bearbeitungsvorgang heißt Programm.

<p>Daten- verar- beitg.</p> <p>Externe Infor- mations- speicher</p>	<p>Er weiß auswendig (oder, in komplizierteren Fällen, vergleicht er diese Informationen mit dem Wahlgesetz, das ihm als Unterlage vorliegt), daß das Wahlrecht ab vollendetem 18. (21.) Lebensjahr ausgeübt werden kann. Und so fährt Faber fort:</p>	<p>Datenver- arbeitung: Daten und Instruk- tionen</p> <p>Zentrale Verarbei- tungsein- heit Arbeits- speicher</p>	<p>Genau wie Emil Faber bekommt die Datenverarbeitungsanlage zwei Arten von Datenträgern mit den verschiedenen Arten von Informationen zum Vergleichen. Sie bekommt Datenkarten und Instruktionkarten.</p> <p>Die abgelesenen Daten kommen dann in die zentrale Verarbeitungseinheit und werden dort in einem besonderen "Gedächtnis" festgehalten: den Arbeitsspeicher (man nennt ihn auch Hauptspeicher). Dieselbe Funktion haben bei Emil Faber die Notizzettel oder auch sein Gehirn, nämlich für die Informationen, die er auswendig kann.</p>
<p>Arbeits- speicher</p>	<p>Staatsbürgerschaft, bürgerliche Ehrenrecht ... usw. Er macht sich Notizen, prüft nochmals im Gesetzestext, ob er auch nichts vergessen hat.</p>		
		<p>Rechen- werk</p>	<p>Die zentrale Verarbeitungseinheit enthält neben dem Arbeitsspeicher das Rechen- oder Verarbeitungswerk, in dem die eigentliche Verarbeitung - das Verknüpfen - von Daten vorgenommen wird.</p>
		<p>Steuer- werk</p>	<p>Das Leitwerk (Steuerwerk), das ebenfalls einen Teil der zentralen Verarbeitungseinheit darstellt, koordiniert die einzelnen Arbeitsschritte. Es bewirkt, daß die einzelnen Schritte richtig, d.h. programmgenäß, in der richtigen Reihenfolge, mit den richtigen Daten vorgenommen werden.</p>

Externe Speicher Enil Faber hat Arbeitsunterlagen - Gesetzesvorschriften, Novellen zu einzelnen Paragraphen u.ä. - in denen er von Fall zu Fall nachschlagen muß. Ein Computer hat ebenfalls solche Informationsbestände, die nicht so häufig benötigte Daten enthalten.

In Rechenwerk können immer nur die Daten verarbeitet werden, die sich in Arbeitsspeicher befinden. Es wäre sinnlos, Daten, die nicht laufend gebracht werden, in den Arbeitsspeicher zu nehmen und dadurch die Kapazität des Speichers für die Daten, die wirklich dauernd benötigt werden, zu verringern.

Neben der Speicherung nur ab und zu benötigter Daten sind die externen Speicher zur Aufnahme von großen Datenmengen vorgesehen. Die Aufnahmefähigkeit, der Speicherplatz im Arbeitsspeicher, ist nur begrenzt. Die Informationen über alle möglicherweise in die Wahlstammliste einzutragender Bürger von K. haben nicht alle im Arbeitsspeicher Platz. Deshalb wird nur ein Teil der Daten in den Arbeitsspeicher geholt und verarbeitet, der andere Teil wandert in die externen Speicher. Von dort wird er dann zur Verarbeitung geholt, wenn wieder Platz im Arbeitsspeicher frei ist.

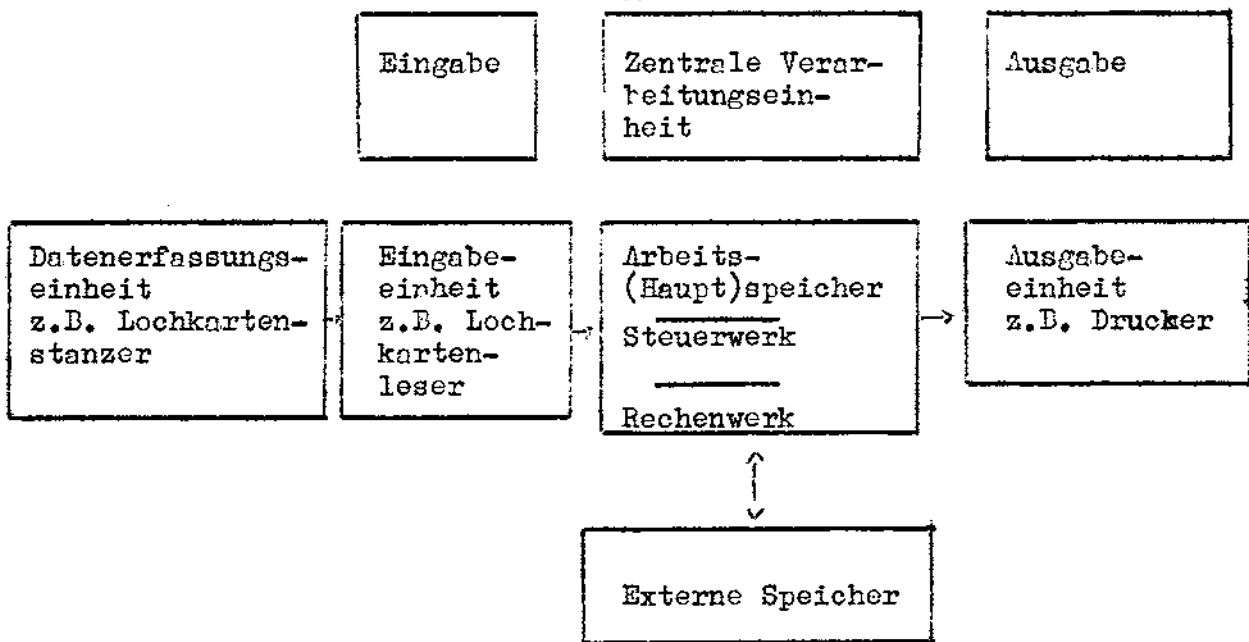
Daten-
ausgabe

Faber schreibt einen Beleg aus: Karl Meier ist wahlberechtigt, in die Wahlstammliste einzutragen und muß eine Wählerkarte bekommen. Damit ist der Fall für Emil Faber erledigt.

Daten-
ausgabe

Schließlich werden die Ergebnisse der Verarbeitung ausgegeben. Dies geschieht in der Regel über Druckwerke, die die Ergebnisse in Klarschrift ausdrucken. Es gibt allerdings auch Lochkarten- und Lochstreifenstanzer für Ergebnisse, die in Form von Lochkarten oder Lochstreifen ausgegeben werden.

Schematischer Aufbau einer EDV-Anlage



Welche Möglichkeiten hat die Technik?

Wenn Ehrlicher und die Arbeitsgruppe entscheiden wollen, welche Datenverarbeitungsanlage in K. aufgestellt werden soll, müssen sie der Frage nachgehen: Wie leistungsfähig ist ein Computer?

Computer arbeiten weitaus schneller als Menschen oder einfachere technische Geräte und leisten damit auch mehr. Schnelldrucker drucken schneller als die schnellste Maschinenschreiberin, Einlesegeräte "lesen" die Daten mit weit höherem Tempo in die Maschine ein

als dies Menschen je könnten. Die gesamte Leistung - angefangen von der Datenerfassung bis zur Ausgabe der fertigen Ergebnisse - setzt sich allerdings aus teilweise sehr unterschiedlichen Leistungen in einzelnen Abschnitten des maschinellen Prozesses zusammen.

Einzelne Teile von Computern sind leistungsfähiger als andere. Die Gesamtleistung liegt hier unter den Möglichkeiten der leistungsfähigsten bzw. der schnellsten technischen Einheiten. Sie richtet sich nach den leistungsschwächsten Teilen.

Es würde zu weit führen, wollte man alle Größen beschreiben, die einen Einfluß auf die Leistung haben. Leistung = Datenmengen / Geschwindigkeit ist ein gemeinsamer Nenner. Auf diesen Nenner lassen sich die Einflüsse der anderen Faktoren bringen. Gleichzeitig ist dieser Nenner auch der Interessenschwerpunkt Ehrlichers, der Stadtverwaltung K. wie jedes Anwenders einer Datenverarbeitungsanlage bei der Beurteilung der Technik. Wieviel kann sie in welcher Zeit? Welche technischen Entwicklungen beeinflussen die Leistungsfähigkeit?

Bei der Datenerfassung und der Dateneingabe

Die Leistung hängt hier im wesentlichen von der Geschwindigkeit ab, mit der Daten vom "Rohzustand", von Formularen, Belegen in die Maschine gebracht werden können.

Beim Einlesen ist diese Geschwindigkeit sehr hoch. Beim Datenerfassen, beim Ablochen dagegen ungleich niedriger. Zum Ablochen ist manuelle Arbeit notwendig. Locherinnen und Prüferinnen sitzen an Lochkartenstanzern und tippen jedes einzelne Zeichen von Hand ein. "Klarschriftleser" können heute noch keine x-beliebige Handschrift lesen, sondern nur Spezialschriften. Das heißt, sie können noch keine Zeichen von beliebigen Belegen in eine maschinell verarbeitbare Form bringen. Allerdings werden umfangreiche Forschungsarbeiten zur Lösung dieses Problems betrieben. Wird dieses Ziel erreicht, so wird sich die Leistungsfähigkeit bei der Datenerfassung schlagartig erhöhen. Damit wird diese auch wesentlich billiger, da der weitaus größte Teil menschlicher Arbeit bei der Datenerfassung gespart werden könnte.

Bei der Daten-
speicherung und
-verarbeitung

Die Leistung von internen Arbeitsspeichern wie auch externen Speichern (vgl. Schaubild) ist von ihren Fassungsvermögen (Kapazität) und der Zugriffsgeschwindigkeit abhängig.

Bei den externen Speichern hängt die Leistung von der Zugriffszeit ab, der Zeit also, die ein Zeichen braucht, um von externen Speicher auf den internen Arbeitsspeicher übertragen zu werden. Die technische Entwicklung brachte eine starke Verringerung der Zugriffszeiten. Auch die Kapazität der externen Speicher wurde beträchtlich erhöht. Gleichzeitig war es möglich, die Kapazität der Arbeitsspeicher (Kernspeicher) und der Rechenwerke zu steigern.

Im Bereich von Speicherung und Verarbeitung liegt heute die weitest- aus größte Leistungsfähigkeit. Die Zugriffszeiten zu externen Speichern (Tausendstel Sekunden) liegen zwar noch beträchtlich unter den internen Verarbeitungsgeschwindigkeiten (millionstel Sekunden). Dieser Unterschied ist allerdings viel geringer als etwa der Unterschied zwischen den Geschwindigkeiten bei Datenerfassung und Dateneingabe oder gar zwischen Datenerfassung und -verarbeitung.

Bei der Daten-
ausgabe

Hier liegen - grob gesprochen - Leistungsverhältnisse vor, die denen bei der Dateneingabe entsprechen. Auch zwischen Verarbeitungsgeschwindigkeit (höher) und Ausgabegeschwindigkeit (niedriger) besteht wiederum ein großer Unterschied.

"Systemkonfigu-
ration"

Jede technische Einheit, die zum Aufbau eines Datenverarbeitungssystems notwendig ist, kann in vielen Varianten geliefert werden, die auch die Leistung beeinflussen. Der Anwender kann sein Datenverarbeitungssystem aus technischen Einheiten verschiedenster Art und unterschiedlichster Leistungsfähigkeit zusammenstellen. Welche Zusammenstellung er wählt - welche Systemkonfiguration - das hängt von seinen Problemen ab. Sie muß so gewählt werden, daß sie möglichst maßgerecht auf die Probleme und Anforderungen des Anwenders paßt und ihre Kapazitäten möglichst gleichmäßig ausgelastet sind. Darin liegt eine besondere Schwierigkeit, und dazu sind im allgemeinen Berater (die Lieferfirmen) erforderlich.

Die Arbeitsgruppe ist sich einig: Bevor sie irgendeinen Vorschlag für die einzusetzende Technik, für die "Systemkonfiguration", machen kann, muß sie sich darüber klar werden, welche konkreten Aufgaben diese Technik in der Stadtverwaltung von K. bewältigen soll. Die Probleme, die sich beim Übergang auf eine EDV-Anlage stellen, müssen zunächst genau und systematisch analysiert werden.

Die zukunftsweisende Technik für die Modernisierung der Verwaltung ist die elektronische Datenverarbeitung. Ihre Einsatzfähigkeiten sind vielfältig und variabel (s. die folgenden Buch-Hinweise).

Über die Technik informieren u.a. folgende Bücher:
Roland Fuchshuber, Wir machen ein Programm, rororo tele, 1969

Helmut Schiro/Reinhart Herzog, Wie sag ich's dem Computer?
dtv-Taschenbuch 667

Lohberg/Lutz, Elektronenrechner sucht verantwortliche Position,
Heyne Sachbuch Nr. 108

Lohberg/Lutz, Was denkt sich ein Elektronengehirn?
Heyne-Sachbuch Nr. 25

W.R. Fuchs, Knaurs Buch der Denkmachines, Verlag Droener-Knaur

- b) Automatisierbarkeit von Verwaltungsabläufen als Bedingung für den Einsatz der Datenverarbeitung (Wie die Computer arbeiten)

Ehrlichers Vater, Sachbearbeiter im städtischen Steueramt, steht kurz vor der Pensionierung. Er ist von den neuen technischen Möglichkeiten nicht so recht überzeugt. "Glaubst Du wirklich", sagt er zu seinem Sohn, "daß man den Menschen durch einen Automaten ersetzen kann? Man kann nicht alles über einen Kamm scheren, und schematisch bearbeiten. Jeder Fall ist doch anders. Immer sind andere Sachverhalte zu berücksichtigen. Das erfordert vom Sachbearbeiter viel Können und viel Erfahrung."

Das ist dem Amtmann Ehrlicher allerdings auch klar; es gibt eine ganze Reihe von Aufgaben, die mit dem Arbeitsprinzip des Computers nicht zu bewältigen sind.

Arbeits-Datenverarbeitungsanlagen können nur schematisierte Vorgänge verarbeiten.

prinzip Was nicht schematisiert ist, was sich nicht auf ein Schema bringen läßt,
einer Da- kann von ihnen nicht bearbeitet werden.

tenver-
arbei-
tungsan-
lage.

Dabei können schematisierte Vorgänge, die von den modernen Anlagen bearbeitet werden sollen, so kompliziert gestaltet sein, wie man will; sie können soviel Daten enthalten, wie man sich sinnvoll nur denken kann.

Es gibt viele Verwaltungsabläufe, die bereits derart schematisiert sind, und es gibt ebenfalls viele, die sich in ein Schema fassen lassen.

System- Die Übersetzung von realen Arbeitsprozessen in Operationen, die von
analyse Maschinen durchgeführt werden, setzt eine Systemanalyse voraus.

Die Systemanalyse ist eines der zentralen Probleme bei der Einführung von Datenverarbeitung in der Verwaltung, denn die Arbeitsprozesse der Verwaltung sind ja weitaus komplizierter und vielschichtiger, als es etwa aus den vereinfachten Beispielen ersichtlich wird.

Die Systemanalyse muß die vielen in der Verwaltungsarbeit anfallenden Bedingungen, Regeln, die zu berücksichtigenden Merkmale und schließlich den gesamten Ablauf, in dem eine Verwaltungsleistung erbracht wird, erst einmal ermitteln. Sie muß beschreiben, wie die Arbeit im einzelnen abläuft, auf welchen Stufen welche Merkmale, welche Informationen eingehen.

Dieser Bestandsaufnahme folgt die Übersetzung des Ablaufs in einen systematischen Zusammenhang, der von einem Computer bearbeitet werden kann. Dazu muß der Arbeitsprozeß in der Regel ganz neu organisiert werden; So muß die Abfolge der einzelnen Arbeitsschritte verändert werden, die Art und Weise, in der die Daten zusammengestellt werden, und

wie sie in den Arbeitsprozeß eingehen.

Die Systemanalyse erfordert detaillierte Verwaltungskennntnisse, denn erst sie ermöglichen es, das Verwaltungsgeschehen zu verstehen und als einen systematischen Zusammenhang zu begreifen. Die Systemanalyse erfordert gleichzeitig aber auch ebenso detaillierte Kenntnisse der Datenverarbwitungs-Techniken, ihrer Bedingungen und Möglichkeiten, denn diese wiederum ermöglichen es erst, den Verwaltungsprozeß so zu konzipieren, daß er maschinell bearbeitet werden kann. Grade hierfür fehlt es an geeignetem Personal.

Wenn die Systemanalyse ergibt, daß bestimmte Bedingungen der Verwaltungsarbeit von der Maschine nicht berücksichtigt werden können, dann läßt sich der Arbeitsprozeß auch nicht maschinell bearbeiten.

Wann ist Verwaltungsarbeit automatisierbar? Welche Bedingungen müssen bei der Verwaltungsarbeit gegeben sein, damit sie - unabhängig von der Wirtschaftlichkeit - überhaupt automatisierbar ist?

Automatisierbare Verwaltungsabläufe müssen auf Regeln (also Gesetzen, Verordnungen, Verwaltungsregeln) aufbauen,

- o die mit Merkmalen und Begriffen arbeiten, die eindeutig sind
- o und deren logische Verknüpfungen einsinnig und widerspruchsfrei sind.

Verwaltungsaufgaben sind automatisierbar, wenn die Sätze, aus denen ihre Regelung und Festlegung besteht, logisch geschlossen sind.

Was heißt das? Bitt nimmt sich noch einmal den Fall des Sachbearbeiters Faber vor: Grundlage seiner Arbeit sind gesetzliche Bestimmungen - Regeln in Form von Sätzen. Diese sind der Verwaltung - im allgemeinen vom Gesetzgeber - vorgegeben.

Faber sollte herausfinden:

Wer kann in die Wahlliste eingetragen werden? Welche Bedingungen sind von ihm zu erfüllen?

Etwas vereinfacht kann dies im folgenden Ablauf dargestellt werden:

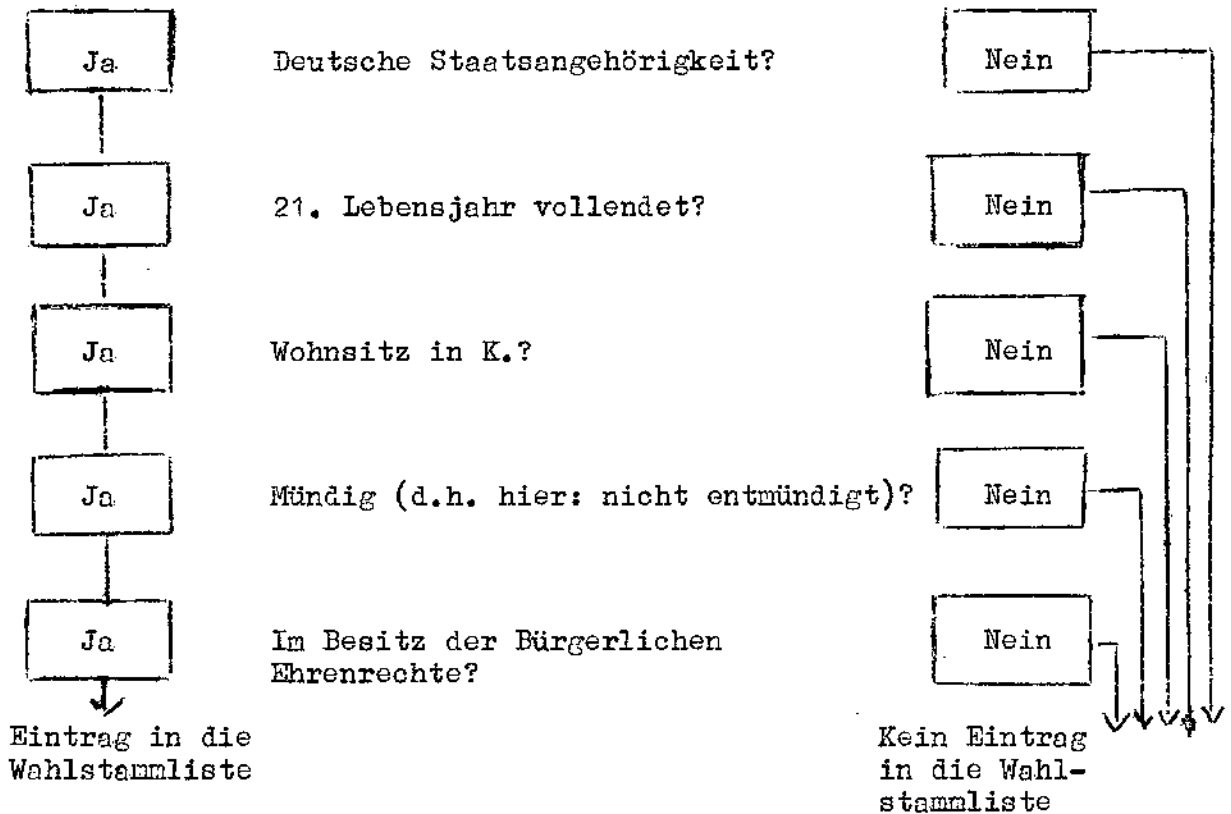
Wenn ein Bürger die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt (§ 12 BWahlG i.V.m Art. 116 GG und den RuStG), das 21. Lebensjahr vollendet hat (§ 12 BWahlG), seinen Wohnsitz in K. hat (§ 12 BWahlG), § 15 Abs. 1 BWahlO), nicht entmündigt (§ 13 Nr. 1/§ 14 Nr. 1 BWahlG) und im Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte ist (§ 13 Nr. 2/14 Nr. 2 BWahlG), muß er in eine Wahlstanmliste eingetragen werden.¹⁾

Dieser aus den Gesetzestexten folgende Satz läßt sich nun auf die Eindeutigkeit seiner Begriffe (deutsche Staatsangehörigkeit, 21. Lebensjahr, Wohnsitz usw.) und die Einsinnigkeit seiner logischen Verknüpfungen (und; nicht; wenn ... dann) untersuchen. Es zeigt sich, daß alle Begriffe und Verknüpfungen eindeutig und einsinnig sind.

Das bedeutet, daß Bitt die Regel für die Erstellung der Wahlkarten schematisiert und damit in einer Weise formulieren kann, die der Arbeitsweise eines Computers entspricht. Bringt man diese Regel gleich in ein Ablaufschema der Fragen, so sieht das so aus:

¹⁾ Die Abkürzungen bedeuten:
 BWahlG = Bundeswahlgesetz
 BWahlO = Bundeswahlordnung
 RuStG = Reichs- und Staatsangehörigkeitgesetz
 GG = Grundgesetz

Ablaufschema Eintrag in Wahlstammliste



Hier hört die Automatisierbarkeit schon auf!

Schematisierbarkeit ist dann bereits ausgeschlossen, wenn nur an einem einzigen Punkt im ganzen Ablauf nicht eindeutig mit Ja oder Nein geantwortet werden kann.

Angenommen, die folgenden - erfundenen - Regelungen bestünden:
Wenn eine natürliche Person die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt
und das 21. Lebensjahr vollendet hat
 ...
 ...,
dann ist ihr eine Wählerkarte zuzusenden
oder ein Blumenstrauß zu überreichen.

Die logische Verknüpfung "oder" ist hier nicht einsinnig. Sie läßt eine Wahlmöglichkeit offen. Ohne ein weiteres Entscheidungskriterium, das sagt, in welchen Fällen Wählerkarten oder Blumensträuße vergeben werden, ist dieser Ablauf nicht schema-

tisierbar. (Dies gilt grundsätzlich bei allen Ermessensentscheidungen).

Ähnliches gilt, wenn ein Begriff nicht eindeutig ist, wie etwa bei unbestimmten Rechtsbegriffen (z.B. Zuverlässigkeit, Zumutbarkeit o.ä.). Solche Begriffe müssen durch weitere Angaben so eingegrenzt werden, daß sie eindeutig werden.

Automatisierbarkeit

Arbeiten, Abläufe, die aufgrund eines Satzes der nur eindeutige Begriffe und einsinnige logische Verknüpfungen enthält, verrichtet werden, lassen sich -sofern alle notwendigen Informationen vorhanden sind - schematisch abwickeln. Sie sind in einen eindeutigen Ablauf zu bringen, einen Ablauf, bei dem an jeden Punkt klar ist, was getan werden muß und wie es zu tun ist. Nur solche Abläufe sind automatisierbar!

Für ihren Bericht, der nun bald fertig vorliegen soll, überprüft die Arbeitsgruppe Ehrlicher, welche Verwaltungsabläufe bereits derart schematisiert sind oder sich schematisieren lassen.

Viele Verwaltungsaufgaben eignen sich für die elektronische Datenverarbeitung. Andere lassen sich aufgrund ihrer besonderen Struktur nicht oder nur teilweise mit den neuen technischen Möglichkeiten bewältigen. Die Grenzen der elektronischen Datenverarbeitung in der Verwaltung sind nicht allein durch die Technik bestimmt. Sie liegen entscheidend in den Anforderungen an Verwaltungshandeln und Verwaltungsleistung begründet (s. Kapitel II, 3.b)).

- c) Wirtschaftlichkeit als Bedingung für den Einsatz der Datenverarbeitung (Wo die Computer kostengünstiger sind und wo nicht)

Welche Aufgaben der Stadtverwaltung sollen nun mittels elektronischer Datenverarbeitung angegangen werden?

Was heißt
Wirtschaft-
lichkeit?

Dr.
"Es ist nicht wichtig", sagt Oberbürgermeister/Kern, "daß wir eine elegante oder besonders raffinierte Lösung schaffen. Oberstes Ziel ist es vielmehr, daß wir Kosten sparen, daß die Wirtschaftlichkeit steigt. Wir müssen sichtbare Erfolge haben."

"Wirtschaftlichkeit" ist ein Begriff aus der Privatwirtschaft. Er bezeichnet das Verhältnis zwischen Kosten und Ertrag bei der Erzeugung von Waren und Dienstleistungen. Wirtschaftlichkeit ist von zwei Seiten zu beeinflussen:

- o Von Ertrag: Steigt der Ertrag und bleiben die Kosten gleich, steigt die Wirtschaftlichkeit; sinkt der Ertrag und bleiben die Kosten gleich, sinkt die Wirtschaftlichkeit.
- o Von den Kosten: Sinken die Kosten bei gleichem Ertrag, steigt die Wirtschaftlichkeit; steigen die Kosten bei gleichem Ertrag, so sinkt die Wirtschaftlichkeit.

So lehrt es die Betriebswirtschaft und so weiß es jeder Krämer aus Erfahrung. Die Verwaltung erbringt nun zwar Leistungen, die auch einen Wert haben, aber sie verkauft sie nicht. Sie bringen ihr nichts ein - es gibt keinen Ertrag in privatwirtschaftlichen Sinn.

Bullinger ist über den Auftrag des Oberbürgermeisters für die Arbeitsgruppe nicht ganz glücklich. Er fragt sich: Erstens, was heißt denn Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Natürlich zahlt der einzelne Steuern, gewissermaßen einen "Preis", aber diese Steuern können nicht auf einzelne Leistungen der öffentlichen Verwaltung bezogen werden, sondern nur auf alle Leistungen zusammen. Was bringt es in einzelnen, Wohngeld zu berechnen und auszufällen, Reisepässe auszustellen, Schulen und Kindergärten zu verwalten? Wie kann man hier die Wirtschaftlichkeit messen? Und zweitens: Ebenso wichtig wäre es doch, einmal über die Art der Leistungen unserer Verwaltung und deren Bedeutung für die Einwohner unserer Stadt nachzudenken.

Auch die Verwaltung muß "wirtschaftlich" arbeiten. Aber Wirtschaftlichkeit kann hier nicht das Verhältnis von Kosten und Ertrag bedeuten. Verwaltungsleistungen lassen sich nicht in Form von betriebswirtschaftlichen "Erträgen" messen; sie müssen danach bewertet werden, welche gesellschaftlichen Anforderungen sie erfüllen (s. Kapitel II, 4.a) und b)).

Inspektor Bitt steht vor folgenden Problemen: Er kann die "Erträge" einzelner Leistungen der Verwaltung nicht messen; der Auftrag des Gesetzgebers verbietet ihm aber auch, die Qualität dieser Leistungen im Hinblick auf einzelne gesellschaftliche Anforderungen zu berücksichtigen. Er muß sich also davon ausgehen, daß er an den Leistungen nichts ändern kann. Sie sind vorgegeben. Sie sind zu erbringen, wie sie vorgeschrieben sind.

Aber auf welche Art diese Leistungen zu erbringen sind, welche Verfahren angewandt werden ^{müssen}, ist in den meisten Fällen nicht festgelegt. Mehrere mögliche Arbeitsverfahren können also verglichen werden.

Verfahrens- vergleich

Bei einem solchen Verfahrensvergleich werden immer die Kosten von verschiedenen Verfahren verglichen, die eine gleiche Leistung erbringen. Mit einem Verfahrensvergleich, meint Bitt, kann man prüfen, welcher Arbeitsprozeß billiger ist als andere, und man kann auf diese Weise zumindest in gewissen Grenzen die "Wirtschaftlichkeit" in der Verwaltung bestimmen.

Die Probleme kommen gleich

Die Arbeitsgruppe Ehrlicher merkt sehr schnell, daß es nicht unproblematisch ist, mit der Methode des Verfahrensvergleichs zu arbeiten: Ist es schon schwierig, die Kosten eines laufenden Verfahrens genau festzustellen, so ist es noch schwieriger, die Kosten für ein Verfahren abzuschätzen, das noch gar nicht existiert.

Wie werden Anforderungen an neue Leistungen beurteilt?

Zwei zusätzliche Probleme tauchen auf:

(1) Diese Methode kann nur funktionieren, wenn die Leistungen der Verwaltung als unveränderlich betrachtet werden. Aber entspricht das der Wirklichkeit? Sind die Leistungen der Verwaltung nicht vielmehr einem raschen Wandel unterworfen? Entstehen nicht ständig neue Anforderungen an Leistungen der Verwaltung?

Wie werden qualitative Elemente einer Leistung erfaßt?

(2) Sie kann nur quantitative oder quantifizierbare Merkmale oder Bestandteile von Leistungen der öffentlichen Verwaltung berücksichtigen - keine qualitativen. Aber wie steht es mit "Qualitäten", wie Zweckmäßigkeit, Angemessenheit, Service, Beratung?

Fürlicher, Bitt und Thoma werden sich zunehmend dieser Probleme bewußt. Aber sie müssen weitermachen: Der Bericht muß in fünf Monaten fertig sein.

Bitt versucht, Vergleichsverfahren für die Erledigung einer Reihe von Verwaltungsaufgaben durchzuführen. Er stellt dabei fest, daß es gar nicht so einfach ist, die gleichen Leistungen bei verschiedenen Verfahren zu identifizieren.

Das liegt daran, daß die Leistungen durch zwei Arten von Merkmalen gekennzeichnet sein können, nämlich durch:

- o Merkmale, die sich irgendwie quantitativ (und eindeutig) beschreiben lassen,
- o Merkmale, die sich nicht quantitativ (und nicht eindeutig) beschreiben lassen.

Bestimmend dafür ist die Art und Weise, in der die Leistung in den gesetzlichen Vorschriften geregelt bzw. definiert ist.

Eindeutigkeit, Quantifizierbarkeit, Ermessen

Bitt prüft auch in diesem Zusammenhang das Arbeitsgebiet von Emil Faber. Bei der Ausstellung eines Wahlscheins ist die Leistung eindeutig und quantitativ faßbar bestimmt: Alle Merkmale

dieses Wahlscheins, die im Arbeitsprozeß berücksichtigt werden müssen, sind festgelegt: über (18) 21 Jahre, Staatsangehörigkeit, Wohnsitz usw. Der Aufwand für diese eindeutig bestimmbare Leistung ist durch Verfahrenvergleich in Grenzen berechenbar.

In einen anderen Fall trifft dies nicht zu: Hat ein Sachbearbeiter in Gewerbereferat die Frage zu entscheiden, ob einem Bewerber eine Gaststättenkonzession erteilt werden kann, so muß er nach dem Gaststättengesetz dessen "Zuverlässigkeit" prüfen. Es handelt sich um eine Ermessensentscheidung, die von Fall zu Fall mit unterschiedlichen Aufwand verbunden sein kann. Das heißt, die Leistung ist nicht eindeutig festlegbar, ein Verfahrenvergleich nicht möglich.

Qualitäten einer Leistung

Auch wenn Verfahrenvergleiche möglich sind, bleibt ein wesentlicher Aspekt offen: die "Qualität" einer Leistung in den Augen dessen, der sie in Anspruch nimmt. Auch diese "Qualität" kann in einem Verfahrenvergleich nicht angemessen berücksichtigt werden. So ist es für den betroffenen Bürger ein großer Unterschied, in welcher Zeit er eine Baugenehmigung erhält; ob er seine Einkommenssteuerveranlagung persönlich mit dem Sachbearbeiter durchsprechen kann; ob seine Rentenberechnung fehlerfrei und kontrollierbar erfolgt.

Die Arbeitsgruppe Ehrlicher ist sich klar: Nicht für alle Arbeitsprozesse, nicht für alle Leistungen können Verfahrenvergleiche angestellt werden. Man muß auswählen. Die Modernisierung in K. muß sich auf Bereiche beschränken, in denen die "Wirtschaftlichkeit" des neuen Verfahrens eindeutig feststellbar ist und sich in Kostenersparnis ausdrückt: Nur dort ist mit einer Unterstützung des Stadtrats zu rechnen.

Die Verwaltungsspitzen stehen unter politischen Druck. Sie müssen sich bei ihren Modernisierungsbestrebungen durch Erfolge legitimieren, die privatwirtschaftlichen Beurteilungsmaßstäben genügen. Weitergehende gesellschaftliche Interessen an Modernisierung werden nicht berücksichtigt. (s. Kapitel II, 3. c) und II, 4. a)).

Gesichtspunkte
beim Vergleich
manueller und
elektronischer
Datenbearbei-
tungsverfahren

Nachdem die Arbeitsgruppe Ehrlicher festgestellt hat, welche Bereiche sich für einen Verfahrensvergleich eignen, prüfen und vergleichen sie die Kosten bei

- o manuellen Verfahren und
- o Verfahren mit Hilfe elektronischer Datenverarbeitung.

Unterschiedliche
Kostenanteile
in manuellen und
maschinellen Ver-
fahren

In manuellen Verfahren, in den die Verwaltung von K. bisher bearbeitet hat, stellen die Kosten für Personal immer den größten Kostenfaktor dar. Die Sachkosten fallen weit weniger ins Gewicht. Gerade umgekehrt ist es bei den maschinellen Verfahren. Hier ist der Anteil der Sachkosten an den Gesamtkosten weit größer als der Anteil der Aufwendungen für Arbeitsleistungen. Nur für Vorarbeiten und bei der Umstellung fallen zunächst hohe Personalkosten an.

In der Liste der Aufgaben, die nun nach Ehrlichers Konzept maschinell bearbeitet werden sollen, steht an erster Stelle: die Abrechnung von Gehältern, Vergütungen und Löhnen für die städtischen Bediensteten. Dann kommt die Abrechnung verschiedener Gebühren. Warum?

Zahl und Schwierigkeit der zu bearbeitenden Fälle unterscheiden sich in den verschiedenen Verwaltungsbereichen

Ehrlicher entscheidet zunächst nach einem Schema, in dem die Zahl der zu bearbeitenden Fälle und deren Schwierigkeit berücksichtigt sind.

Danach ergibt sich der Verwaltungsaufwand in einem Aufgabenbereich aus der Zahl der zu bearbeitenden Fälle und dem Aufwand, den die Verwaltung für jeweils einen Fall treiben muß. Betrachtet er nun Verwaltungsaufgaben unter diesen Blickwinkel, so kann er zwei Typen von Aufgaben unterscheiden.

Zwei Typen von Aufgaben

(1) Aufgaben, bei denen der Aufwand für die Bearbeitung eines Falls hoch ist bei denen aber nur wenige Fälle auftreten.

Geneint sind solche Verwaltungsaufgaben, die sehr kompliziert sind und viele Schritte enthalten, bei denen umfangreiche, weitverzweigte gesetzliche Regelungen zu beachten sind. Schwierige Entscheidungen sind zu fällen, Zweifelsfragen treten auf, Zwischeninstanzen sind einzuschalten (z.B. bei vielen Baugenehmigungen, bei der Steuerveranlagung).

(2) Aufgaben, bei denen der Aufwand für die Bearbeitung eines Falls niedrig ist, bei denen jedoch viele Fälle zu bearbeiten sind.

Dies sind Verwaltungsaufgaben, die gegenüber Typ (1) einfach sind, die schematisch ablaufen und nur einige wenige Schritte enthalten (z.B. die Erstellung einer Wählerkarte für die Landtagswahl, die Abrechnung einer Abwassergebühr).

Die Orientierungsgrößen für die Wirtschaftlichkeit

Für die Arbeitsgruppe Ehrlicher kommt es nun darauf an, bei der Auswahl derjenigen Bereiche, die an wirtschaftlichsten maschinell zu bearbeiten wären, folgende Punkte im Zusammenhang zu berücksichtigen:

- o Zahl der Fälle
- o Kosten pro Fall
- o Verhältnis von Personal- und Sachkosten pro Fall (bzw. pro Bereich)

Ehrlichers Liste von maschinell zu bearbeitenden Aufgaben gehören alle den zweiten Typ an.

Ehrlicher wählt in einem zweiten Arbeitsgang Aufgaben aus, bei denen bisher sowohl Kosten pro Fall wie auch Zahl der Fälle möglichst hoch sind.

Sinkende Bearbeitungskosten mit größeren "Stück"-Zahlen beim maschinellen Verfahren

Er denkt dabei an die Regel, daß bei steigender Zahl der Fälle beim maschinellen Verfahren die Kosten pro Fall sinken, beim manuellen Verfahren aber in etwa gleichbleiben. Die Regel hat ihre Ursache in den verschiedenen Anteilen der Personal- bzw. Sachkosten an den gesamten Kosten.

Beim maschinellen Verfahren ist der Anteil der Sachkosten hoch, der der Personalkosten niedrig. Beim manuellen Verfahren ist der Anteil der Personalkosten hoch, der der Sachkosten niedrig.

Die Kostenanteile reagieren nun bei steigender Anzahl der Fälle folgendermaßen:

Kostenentwicklung beim maschinellen Verfahren
Angenommen, eine EDV-Anlage kann 1 000 Fälle pro Jahr schaffen und kostet 10 000 DM Miete (Sachkosten). Die Bedienungskosten (Personalkosten) machen DM 5 000 pro Jahr aus. (Wir vernachlässigen hier sonstige Kosten, die in den Sach- und Personalkosten stecken).

Wenn diese Maschine nur 100 Fälle bearbeitet, dann kostet	
das Sachkosten pro Fall	DM 100,--
Personalkosten "	50,--
insgesamt pro Fall	150,--
insgesamt 100 Fälle	15 000,--

Steigt die Zahl der zu bearbeitenden Fälle auf 1 000, dann bleiben die Sachkosten gleich (einmal abgesehen von den Stromkosten etc.), die Personalkosten mögen um 20 % steigen (wenn überhaupt); dann kostet das:

Sachkosten pro Fall	DM 10,--
Personalkosten "	6,--
insgesamt pro Fall	16,--
insgesamt 1000 Fälle	16 000,--

Die Zahl der Fälle verzehnfachte sich, die Gesamtkosten stiegen kaum, d.h. die Kosten pro Fall sinken stark.

Kostenentwicklung beim manuellen Verfahren
Angenommen, 10 Beschäftigte kosten pro Jahr DM 150 000 an Gehalt und Vergütungen und bearbeiten 1 000 Fälle in dieser Zeit. Die (Sach-) Kosten für ihre Arbeitsplätze, Arbeitsmittel, Bürobedarf machen DM 5 000 pro Kopf aus, insgesamt DM 50 000. Dann kostet der Fall DM 200,--. Steigt die Zahl der Fälle auf 2 000 und wird nicht rationalisiert, so müssen weitere 10 Kräfte für weitere DM 150 000 eingesetzt werden, und sie verursachen wiederum die gleichen Sachkosten. Die Kosten pro Fall bleiben konstant, die Gesamtkosten wachsen gleichlaufend mit der Zahl der Fälle.

Unter Beachtung dieser Zusammenhänge (die ein wichtiges Entwicklungsgesetz industrieller Gesellschaften darstellen, man denke nur an die Massenproduktion in der Fertigung) hat die Arbeitsgruppe Ehrlicher nun die Entscheidung zu treffen, in welchen Aufgabenbereichen der Einsatz maschineller Verfahren lohnt.

Wesentlich ist natürlich, daß Ehrlicher auch berücksichtigt, welche Fälle in der Entwicklung der Verwaltungsarbeit die Ten-

denz haben, zahlennäßig anzuwachsen: Hier steigert sich noch der gezeigte Effekt.

Die Liste der Bereiche, die sich unter Kostengesichtspunkten zur Modernisierung anbieten, vervollständigt sich. Sie enthält typischerweise Aufgabenbereiche mit hohen Fallzahlen. Welche Bereiche das sind, darauf werden wir noch zu sprechen kommen.

Modernisierung in der Verwaltung konzentriert sich auf Aufgabenbereiche, in denen standardisierbare Fälle in großer Zahl auftreten. Solche Bereiche lassen sich unter Kostengesichtspunkten an "erfolgreichsten" modernisieren (s. Kapitel II, 3. b)).

4. Modernisierung in K. - oder die halbe Wahrheit

a) Das Ergebnis

Oberbürgermeister Dr. Kern legt dem Stadtrat endlich die Ergebnisse der Arbeitsgruppe Ehrlicher vor.

"... ich darf noch einmal zusammenfassen:

Technik und
Beratung rei-
chen aus

- o Die an Markt verfügbaren EDV-Anlagen sind für unsere Zwecke geeignet. Die Lieferfirmen sind sehr um die Lösung von Verwaltungsproblemen bemüht. Wir dürfen ihre Beratung jedoch nicht überschätzen; auf jeden Fall müssen wir eigene Experten heranbilden.

Die
Automati-
sierbarkeit ist o
in vielen Berei-
chen gegeben

- o Der Einsatz von EDV-Anlagen ist dort möglich, wo mit eindeutigen und einsinnigen Merkmalen und Regeln gearbeitet wird.

Die Wirtschaftlichkeit ist in vielen Bereichen hoch

- o Besonders solche Bereiche sind unter Kostengesichtspunkten zu rationalisieren, in denen eindeutig abgrenzbare und schematisierbare Aufgaben mit großer Zahl von Fällen zu bearbeiten sind.

Aufgrund dieser Überlegungen wird vorgeschlagen, folgende Arbeitsbereiche unserer Stadtverwaltung - und zwar nach und nach, je nach unseren personellen Möglichkeiten - mit Hilfe elektronischer Datenverarbeitung zu rationalisieren:

Liste der möglicherweise zu rationalisierenden Bereiche

Personalwesen: Berechnung und Zahlbarmachen der Löhne, Gehälter und Vergütungen der Beschäftigten.

Führen der Ruhegehaltskonten, Ruhelohn.

Statistik und Einwohnermeldewesen: Erstellen der Bevölkerungsstatistik, der Statistik über Hochbautätigkeit, der Straßenverkehrsunfallstatistik.

Führen und Fortschreiben des Melderegisters: Aufgaben der Wahlbehörde für Bundes-, Landes- und Kommunalwahlen.

Kassen-Haushalts- und Rechnungswesen: Abwicklung der Geldgeschäfte für die Stadt; Prüfung der Kassenanordnungen, Kreditüberwachung, Abstimmung mit den Fachämtern, Führung der Personenkonten bei Einnahmen, Beitreibung, Kontrolle der Maschinenbuchungen, Vorbereitung der Sachkonten für den Jahresabschluß.

Steuerwesen: Berechnung und Festsetzung der gemeindlichen Steuern und Abgaben.

Durchführung der Gewerbesteuerveranlagung und Abwicklung des Gewerbesteuerausgleichs.

Durchführung der Grundsteuerveranlagung und Heranziehung der Anlieger zu den Straßenreinigungsbeiträgen, Müllabfuhrgebühren, Kanalbenutzungsgebühren und einmaligen Kanalanschlußgebühren."

Oberbürgermeister

Dr. Kern stellt den Antrag, ihn zu Verhandlungen über die Anmietung einer EDV-Anlage zu ermächtigen.

Wie geht das weiter?

Der Stadtrat ist von den möglichen Kostenersparnissen beeindruckt. Aber Stadtrat Schreyer ist unzufrieden. "Das sind doch

alles nur Registriergeschichten. Das muß doch weitergehen ..."

b) Einflußgrößen für die weitere Entwicklung der Modernisierung

germeisters:

Ehrlicher antwortet an Stelle des Oberbürgermeisters: "Die Möglichkeiten, die elektronische Datenverarbeitung einzusetzen, sind mit diesem Umstellungsplan nicht erschöpft. Wir haben nur für fünf Jahre geplant - damit sind wir völlig ausgelastet. Ich möchte aber auf vier wichtige Tendenzen hinweisen:

- o In dem Maß, in dem bei der Gesetzgebung und in der Verwaltungspraxis automationsorientierte Regelungen angestrebt und verwirklicht werden, steigen die Automationsmöglichkeiten. Es ist anzunehmen, daß der Gesetzgeber in Zukunft in dieser Richtung wirksam wird.
- o Die Aufgaben der Verwaltung werden laufend weiterwachsen. Damit wird es immer mehr Bereiche geben, die eine Größenordnung erreichen, die Datenverarbeitungsanlagen wirtschaftlich machen.
- o Die Personalkosten werden in Zukunft immer weiter steigen. Was heute noch nicht wirtschaftlich automatisierbar ist, kann übermorgen rentabel sein, weil sich die Kosten des manuellen Verfahrens ständig erhöhen.
- o Zum anderen werden im weiteren Verlauf der technischen Entwicklung auch die Datenverarbeitungsanlagen preiswerter und damit die maschinellen Verfahren kostengünstiger.

Wir stehen erst am Anfang. Wir können nicht im einzelnen sagen, was in zehn Jahren sein wird. Aber wahrscheinlich nimmt die elektronische Datenverarbeitung in der Verwaltung stark zu."

Nach einigen Hin und Her beschließt der Stadtrat, die Datenverarbeitung einzuführen.

"Grünes Licht für kostensparende Verwaltung", steht am nächsten Tag als Überschrift im Lokalblättchen.

Der Vorhang zu - und viele Fragen offen! Modernisierung - heißt das, nur Kosten sparen? Welche Anforderungen werden der Bürger und die Gesellschaft an die Verwaltung zukünftig stellen? Modernisierung - welche Auswirkungen bringt sie mit sich, insbesondere für die Beschäftigten in der Verwaltung?

5. Modernisierung der Verwaltung - oder die Frage nach der anderen Hälfte der Wahrheit

a) Welche personellen und sozialen Auswirkungen sind infolge der Modernisierung zu erwarten?

Nach dem Stadtratsbeschluß wird der Personalratsvorsitzende Eugen Ratz rührig. Noch vor der Umstellung spricht er beim Oberbürgermeister vor. Er will wissen, welche personellen Auswirkungen zu erwarten sind und was die Stadt zu unternehmen gedenkt, um mit ihnen fertig zu werden. Kern zeigte sich sehr verständnisvoll.

"Ich sehe Ihre Sorgen völlig ein. Leider kann ich auch noch nicht viel sagen. Bisher ist alles im Planungsstadium. Deshalb ist es schwierig, ja eigentlich unmöglich, die personellen Auswirkungen abzusehen. Keiner weiß, ob sie überhaupt auftreten, ob wir sie nicht durch Umsetzungen und natürlichen Abgang des Verwaltungspersonals bewältigen können. Ich kann Ihnen heute nicht mehr sagen, aber ich stehe dafür ein, daß die Probleme gemeinsam mit der Personalvertretung gelöst werden. Wir haben ja immer in bestem Einvernehmen zusammengearbeitet."

Ratz muß sich damit zufrieden geben. Er hat Zweifel an der Richtigkeit eines Verfahrens, bei dem Probleme erst angegangen werden, wenn sie aufgetreten sind. Aber solange noch

nichts passiert ist, kann er nichts unternehmen. Das Personalvertretungsgesetz bietet keine Handhabe, sich in die Umstellungsarbeit einzuschalten oder sonstwie einzugreifen. Und, nicht zuletzt: Er wüßte auch gar nicht, wie er am besten vorzugehen hätte.

Einige Monate später sehen die personellen Auswirkungen schon problematischer aus. Bereits bei der Umstellung des ersten Aufgabengebiets sollen elf Stellen entfallen.

Der Personalrat tritt zusammen. Die Personalräte sind teils beunruhigt, teils messen sie der Sache keine allzu große Bedeutung bei. "Kollegen", sagt Ratz, "laßt uns überlegen, was passiert ist, - und was noch passieren kann und was wir tun sollen."

Stelleneinsparungen und die Form personeller Auswirkungen

Kollege Krause, in dessen Bereich die Umstellung erfolgt, erstattet Bericht: "Elf Stellen sollen eingespart werden. Was wird aus den Kollegen?"

Stelleneinsparungen sind das Ziel kostenorientierter Modernisierung. Die Einsparung von Stellen sagt aber noch nichts über die personellen Auswirkungen. Wenn Stellen gestrichen werden, so kann das verschiedenartige personelle Auswirkungen gleichzeitig zur Folge haben.

Streichung unbesetzter Stellen

"Eine Stelle ist gar nicht besetzt. Hier gibt es keine personellen Auswirkungen", sagt Kollege Krause. "Hier irrst Du, Kollege", meint Ratz, "Streichung von unbesetzten Stellen hat sehr wohl personelle Auswirkungen: weil nämlich diese Stellen logischerweise nicht mehr besetzt werden können und weil es zu Aufstiegsblockierungen kommen kann."

Die Streichung von unbesetzten Stellen führt zu indirekten Freisetzung. Die Verringerung der Stellenzahl auf einer Stufe im Stellenkegel bedeutet verringerte Aufstiegsmöglichkeiten für die Beschäftigten darunterliegender Stufen. Sie bedeutet Aufstiegsblockierung vor allen dann, wenn nicht gleichzeitig in anderen Bereichen der Verwaltung Stellen der gleichen Stufe neu geschaffen werden.

Versetzung
Umsetzung

Kollege Kraus fährt fort:
"Sechs Angestellte sollen in eine andere Abteilung mit gleich eingestufte Tätigkeit versetzt werden. Das ist auch nicht weiter problematisch, die Kollegen werden alle einen gleichwertigen Arbeitsplatz erhalten."
"So einfach muß das nicht sein, Kollege Krause," meint Ratz. "Wir haben hier Glück gehabt. Die umzusetzenden Leute sind alle jung, können sich schnell auf die neue Situation einstellen. Sie müssen auch nicht umlernen, weil die Arbeit ähnlich der an der alten Stelle ist. Aber solche Probleme können auftreten. Wir dürfen also nicht automatisch davon ausgehen, daß erst eine Umstellung, die mit Abstufung verknüpft ist, ein Problem aufwirft."

In diesem Fall mag es tatsächlich unproblematisch sein. Probleme sind dabei allerdings prinzipiell nicht auszuschließen! Sie entstehen nicht erst, wenn eine Umsetzung auf eine niedriger eingestufte Stelle vorgenommen wird.

Durch Umsetzungen können andere oder zusätzliche Qualifikationen erforderlich werden.

Wer vermittelt diese Qualifikationen, ohne daß Störungen im Arbeitsablauf eintreten? Wie viele Umgesetzte sind bereit und in der Lage, neue Qualifikationen zu erwerben? Welche Belastungen treten dabei auf?

Ein Teil der Qualifikationen und Fähigkeiten, die der Beschäftigte bisher einsetzte, braucht er nicht mehr - das bedeutet Abqualifizierung.

Damit sind natürlich auch Probleme verknüpft, vor allem für ältere Beschäftigte. Sie werden aus ihrer bisherigen Arbeit herausgerissen und müssen sich in neue Arbeitsgruppen einfügen.

"Natürlicher"
Abgang

Krause berichtet weiter: "Drei Angestellte können aus Altersgründen ausscheiden, ein Angestellter wird von sich aus kündigen. Da treten ebenfalls keine personellen Auswirkungen auf: Entlassungen wird es nicht geben."

Hier gilt das Gleiche wie bei Stellenstreichungen: Aufstiegsblockierung!

Nur bei entsprechender Altersstruktur der Beschäftigten können Entlassungen durch "natürlichen Abgang" vernieden werden. (Verdeckte Freisetzung!)

Entlassungen

"Ich glaube auch nicht", sagt Ratz, "daß Entlassungen für uns das große Problem sind. Was aber ist, wenn die Datenverarbeitung immer weiter fortschreitet? Wir haben ja erst angefangen! Wenn die Möglichkeiten zur Umsetzung geringer werden, wenn immer mehr Abläufe automatisiert werden? Wenn die älteren Jahrgänge alle ausgeschieden sind, wenn es nur noch wenige natürliche Abgänge gibt? Meint Ihr, daß die Verwaltung dann ohne Entlassungen auskommt?"

Entlassungen und Arbeitslosigkeit sind die Schreckgespenster der Automation. In öffentlichen Verwaltungen sind Entlassungen als Folge der Modernisierung bislang selten gewesen. Diese Situation kann sich jedoch ändern. Ob Entlassungen notwendig werden, hängt ab

- o von Tempo und vom Ausmaß der Modernisierung in der Verwaltung,
- o von der Altersstruktur der Beschäftigten,
- o vor allem aber von Ziel und Richtung der Modernisierung (s. Kapitel II, 5.).

"Wir müssen eines klar sehen", sagt Ratz, "bei der Umstellung hier in K. haben wir ^{bisher} einfach Glück gehabt - sonst nichts. Wir können nichts dazu, daß nichts passiert ist, das ist reiner Zufall."

Wir können uns in Zukunft aber nicht darauf verlassen, daß alles so glatt läuft. Auch hier werden zunehmend Probleme auftreten.

Dann allerdings kommt die große Frage: Was können wir tun? Wie können wir verhindern, daß wir kurzfristig vor personelle Probleme

gestellt werden? Daß wir mit Auswirkungen von Maßnahmen fertig werden müssen, auf deren Ursachen und auf deren Einführung wir keinen Einfluß haben - oder keinen Einfluß nehmen?

Kollegen, was sollen wir tun? Was können wir tun?"

Dieses Beispiel von der Modernisierung in K. ist zwar aus vielen Einzelerfahrungen einer sozialwissenschaftlichen Untersuchung zusammengesetzt. Aber die hier geschilderten Zusammenhänge und Probleme sind realistisch.

- o Auf personelle und soziale Auswirkungen wird zu spät reagiert, nämlich dann, wenn die Modernisierungsentscheidungen schon gefallen sind.
- o Die personellen und sozialen Auswirkungen werden unterschätzt, weil im allgemeinen keine sichtbaren Freisetzen erfolgen.
- o Die personellen und sozialen Auswirkungen werden in ihrer Vielschichtigkeit nicht durchschaut, weil es an Information fehlt.
- o Die personellen und sozialen Auswirkungen versucht man in nachhinein zu "kurieren", statt sie vorausschauend über die Modernisierung selbst zu steuern. (s. Kapitel III).

b) Welche Anforderungen soll die Modernisierung erfüllen?

Stadtrat Steuerle, zugleich Sekretär der ÖTV-Kreisverwaltung in K., beruft eine Sitzung über die Probleme der Modernisierung der Stadtverwaltung ein. Auch Vertreter des Personalrats nehmen daran teil.

dem Personalratsvorsitzenden
Alle sind sich mit/Ratz darin einig, daß sich bei der Modernisierung in K. soziale Konflikte nicht vermeiden lassen -

wenigstens auf lange Sicht nicht.

Steuerle sieht jedoch noch andere Probleme:

"Kollegen, wir dürfen die Frage der sozialen Auswirkungen nicht isoliert sehen. Wenn ich so an die Sitzungen vor acht Monaten denke: Da ging es doch eigentlich um schnellere Baugenehmigungen, um mehr Kindergärten, bessere Planung. Natürlich, es ging auch um die Mittel dafür. Aber von diesen Zielen ist jetzt niemals mehr die Rede. Systemanalyse, Verfahrensvergleich, Zahl und Komplexität der Fälle - freilich, Einsparungen. Aber ist denn Modernisierung, wenn man's mal richtig überlegt, wirklich nur eine Kostenrationalisierung?

Die Einsparungen/ - ^{bei der Verwaltung} das war doch nur ein Mittel, um den Einsatz elektronischer Datenverarbeitung durchsetzen zu können! Dann hat man das Thema hochgeputscht. Und kaum haben das diese Verwaltungsfexe in die Hand genommen, war plötzlich nur noch von den Massen von Aufgaben die Rede, mit denen die Verwaltung manuell nicht mehr fertig wird, und von den ungeheuren Kostensteigerungen, die da zu erwarten sind. Und siehe da, wie der Teufel aus der Flasche, da waren die Computer. Die machen das jetzt schon alles. Sind billiger, fangen die künftigen Kosten ab - modern, fertig.

Und immer heißt es: So und so bewältigen wir außerdem noch unsere Aufgaben. Nicht eigentlich besser, sondern überhaupt erst - bei diesen Massen. Und zack: wird der Computer gekauft. Jetzt frag ich Euch mal, Kollegen, was kommt denn da auf den Bürger, den Steuerzahler zu? Ein neues Formblatt beispielsweise für die Gewerbesteuerveranlagung. Macht er da was falsch, ruft ihn nächstens kein Sachbearbeiter an und sagt, Sie, Herr Meier, wie ist das eigentlich mit Ihnen sowieso, da kann doch was nicht stimmen usw., sondern die Maschine spuckt automatisch den Bescheid aus und er kann sehen, wie er damit zurechtkommt. Gut, da geht alles rationeller, aber nächstens könnte ja auch die Post kommen und sagen, Herr Steuerle, Sie können künftig Ihre Briefe zwischen 8 und 10 Uhr vormittags in Postamt abholen, das ist viel rationeller für uns, als wenn wir Briefträger schicken, die uns doch nur Personalkosten bringen ...; was hab ich eigentlich für Vorteile, als Bürger, meine ich? Schließlich ist die Verwaltung doch für den Bürger da, und es geht nicht nur darum, daß sie billiger wird.

Aber das ist nicht alles. Überlegen wir doch einmal, Kollegen, was die Stadt mit diesem Computer macht und was sie damit machen könnte.

Sie könnte das Ding dazu benutzen, endlich bessere Daten für den Stadtentwicklungsplan, und das auch noch schneller, zu bekommen. Sie könnte dafür sorgen, daß die Einwohner mit Hilfe dieser neuen Technik in ihren Angelegenheiten schneller und detaillierter informiert werden. Und wenn schon qualifizierte Kollegen frei werden, die könnten doch die vielen hilflosen Mitbürger in komplizierten Verwaltungsangelegenheiten beraten.

Aber, Kollegen, laßt uns zum Kernpunkt kommen: Das alles setzt voraus, daß man die Aufgaben der Verwaltung einmal unter sozialen und politischen Gesichtspunkten betrachtet. Man muß politische Ziele setzen! Und an diesen muß man den Erfolg der Modernisierung messen - nicht nur an der Kostensenkung! Die Zielsetzung für die Modernisierung bestimmt doch die Auswirkungen auf die Einwohner unserer Stadt wie auf unsere Kollegen! Deshalb muß es in unseren Interesse liegen, die Modernisierung auch auf andere Ziele hin zu steuern als auf bloße Kostensenkung. Und hier, Kollegen, liegt eine wichtige Aufgabe unserer Gewerkschaftspolitik."

Modernisierung läßt sich steuern. Ihre Folgen und ihr Erfolg müssen an gesellschaftlichen, politisch formulierten Zielen gemessen werden (s. Kapitel III).

Bevor Sie jetzt den Teil II lesen, lesen Sie bitte noch einmal alle eingerahmten Texte in diesen Teil I hintereinander.

II. Öffentliche Verwaltung und Entwicklung der Industriegesellschaft - Gesellschaftliche Probleme der Modernisierung in der Verwaltung

1. Anforderungen an den Öffentlichen Dienst in der Industriegesellschaft

Das Beispiel der Stadt K. zeigt: Die Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung erweist sich nur auf den ersten Blick als technisch-organisatorisches Problem - sie so zu sehen / ^{trifft} nur die halbe Wahrheit. Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ist auch und vor allem ein gesellschaftliches Problem - das ist die andere Hälfte der Wahrheit.

Bedingungen und Chancen der Modernisierung, damit auch die Folgen für die Beschäftigten im Öffentlichen Dienst, hängen davon ab, welche Interessen an öffentlichen Leistungen sich durchsetzen. Dies wiederum ist abhängig von der gesellschaftlichen und politischen Machtstellung der Gruppen, die diese Interessen vertreten.

Widersprüchliche Interessen bestimmen die Industrialisierung in kapitalistischen Gesellschaften. Sie bestimmen zugleich die Anforderungen an den Öffentlichen Dienst, seine konkreten Arbeitsaufgaben und Arbeitsweisen und deren Folgen. Doch beruhen diese Zusammenhänge nicht auf zwingenden "Naturgesetzen". Sie sind politisch beeinflussbar, wenn man ihre Grundlagen und Entwicklungen kennt.

a) Bedeutung des Öffentlichen Dienstes

Problemstellung

Jeder nimmt täglich öffentliche Dienstleistungen wie selbstverständlich in Anspruch. Kaum einer ist sich darüber im klaren, daß unsere Gesellschaft ohne einen ausgebauten Öffentlichen Dienst nicht funktionieren könnte. Kaum einer ist sich bewußt, daß immer mehr Mitglieder unserer Ge-

sellschaft im Öffentlichen Dienst tätig sind. Wie bedeutsam dieser ist, merkt er erst, wenn unvorhergesehen z.B. einmal der Strom ausfällt: das Licht geht aus, Straßenbahnen fahren nicht mehr, in den Fabriken stehen die Maschinen still und auch der Fernseher und die Waschmaschine versagen ihren Dienst.

Die öffentliche Verwaltung ist Teil des Öffentlichen Dienstes

Keine Industrienation ist lebensfähig ohne umfassende öffentliche Energieversorgung, ohne weitausgebautes öffentliches Straßennetz, ohne allgemein zugängliches, hochtechnisiertes Nachrichtenwesen. Aber ebenso wenig kennen wir industrielle Gesellschaften ohne ein vielgliedriges Verwaltungssystem, ohne vielfache Verwaltungsleistungen auf gemeindlicher und staatlicher Ebene: Verwaltung der öffentlichen Finanzen, Verwaltung der Sozialversicherungsträger, Verwaltung der Schule oder anderer öffentlicher Einrichtungen.

Historisch veränderte Bedeutung der öffentlichen Verwaltung

Nicht immer war die Gesellschaft in einem so hohen Maß von den Leistungen der öffentlichen Verwaltung abhängig wie die Gesellschaft, in der wir leben. Noch im frühen 19. Jahrhundert erschöpfte sich die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung in den Aufgaben, die wir heute in dem Begriff der "klassischen inneren Verwaltung" zusammenfassen: Die Tätigkeit wurde aufgefaßt als Ausdruck staatlicher Hoheit und beschränkte sich auf einige wenige Lebensbereiche, insbesondere öffentliche Sicherheit, Gewerbeaufsicht, Bauaufsicht, Schulaufsicht. Diese Aufgabenstellung hatte jedoch einen entscheidenden Einfluß auf ihre weitere Entwicklung und hat auch lange Zeit das Bild der Verwaltung in der Öffentlichkeit geprägt. Noch heute glauben viele, die Behörden verkörperten die staatliche Autorität und empfinden nicht zuletzt deshalb jeden Behördengang als Last.

Die öffentliche Verwaltung hat heute wesentlich andere Aufgaben als im frühen 19. Jahrhundert. Sicher ist zunächst

einmal, daß die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung rein zahlenmäßig in den letzten Jahrzehnten außerordentlich stark zugenommen haben. Keines der schönen, historischen Rathäuser bietet genügend Raum, um auch nur die klassischen Teile der Kommunalverwaltung zu beherbergen.

Die öffentliche Verwaltung der Gegenwart sieht sich darüber hinaus vielfältigen Aufgabenstellungen gegenüber, die früheren geschichtlichen Epochen unbekannt waren: Man denke nur an die Sozialversicherung, die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, das Gesundheitswesen, die Kriegsopferversorgung, die Lastenausgleichsämter, die Stadt- und Regionalplanung.

Diese Aufgaben sind im geschichtlichen Prozeß der Industrialisierung entstanden. Ihre Lösung war zugleich Voraussetzung für die weitere industrielle Entwicklung. Die Bedeutung der öffentlichen Verwaltung in unserer Gesellschaft, die Veränderung ihrer Aufgaben und ihre zukünftige Entwicklung lassen sich nur erkennen, wenn sie im engen Zusammenhang mit dem Prozeß der industriellen Entwicklung in kapitalistischen Gesellschaften gesehen werden.

b) Der Prozeß der industriellen Entwicklung

Was heißt industrielle Revolution?

Unter industrieller Revolution versteht man gemeinhin die Anwendung neuer naturwissenschaftlich-technischer Erkenntnisse in der Güterproduktion. Man denkt vor allen Dingen an einige epochemachende Erfindungen am Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts: den mechanischen Webstuhl, die Dampfmaschine von James Watt, die Entdeckung einiger Grundgesetze der Elektrizität durch Faraday und Ampère. Beginn und Fortentwicklung der Industrialisierung lassen sich jedoch nicht allein durch die naturwissenschaftlich-technischen Neuerungen erklären.

Was ist unter Industrialisierung zu verstehen?

Industrialisierung bezeichnet einen vielschichtigen gesellschaftlichen Entwicklungsprozeß, dessen wesentliche Züge durch eine Veränderung der Formen menschlicher Arbeit und der Stellung des arbeitenden Menschen bestimmt sind.

Die Veränderung menschlicher Arbeit und ihrer sozialen Folgen läßt sich vor allem durch drei Kennzeichen bestimmen:

(1) Die Güter werden arbeitsteilig produziert. Jede Arbeitskraft vollzieht nur noch einzelne, isolierte Arbeitsschritte, die aber vielen anderen Schritten im Produktionsprozeß zugeordnet sind.

(2) An die Stelle einfacher Werkzeuge treten neue technische Mittel, die einzelne Arbeitsschritte mechanisch vollziehen: Maschinen.

(3) Arbeitsteilung und Mechanisierung sind Voraussetzungen einer Produktionsweise, die neuen Interessen- und Machtzusammenhängen als Grundlage dient. Dadurch wird die Stellung der arbeitenden Menschen in der Gesellschaft radikal verändert.

Bürgertum und Kapital

Bereits zu Ende des 18. Jahrhunderts gab es eine - vor allem über Handelsbeziehungen reich gewordene - gesellschaftliche Schicht, die über das Kapital verfügte, das für den Einsatz der neuen Maschinen im Produktionsprozeß notwendig war, und die Verhaltensweisen und Einstellungen hatte, die sich von der traditionsorientierten Vorstellungswelt der herrschenden (feudalen, absolutistischen) Gesellschaftsschicht unterschied: das Bürgertum. Dieses erkämpfte sich in der französischen Revolution und den west- und mitteleuropäischen politischen Auseinandersetzungen des 19. Jahrhunderts die notwendigen Freiheiten gegen den absolutistischen Staat und setzte

seine Interessen durch, die da im Kern sind: Verfügung über Arbeitskraft nur nach den Gesetzen des "freien Markts" und private Verfügung über den Gewinn.

Die politischen Ziele des Bürgertums wurden durch die liberalistische Staats- und Gesellschaftsauffassung legitimiert. Dieser Auffassung entsprechend sollte der Staat möglichst wenig in die Handlungen seiner Bürger und die behaupteten "Selbststeuerungskräfte" der Wirtschaft eingreifen und sich nur um die innere und äußere Sicherheit (Schutz des Eigentums, Militär) kümmern ("Nachtwächterstaat").

Proletariat und Lohnabhängigkeit

Gleichzeitig entsteht ein Heer von Industriearbeitern, deren Existenz von dem in der Industrie erzielbaren Lohn abhängig ist. Da sie nur über ihre Arbeitskraft verfügen und da sie diese unter den Bedingungen des "freien Tausches" anbieten und verkaufen müssen, können sie nur Löhne erzielen, die in der ersten Epoche der Industrialisierung kaum das Existenzminimum sichern, wenn sie nicht überhaupt zur Arbeitslosigkeit verurteilt werden. Damit sind sie zunächst auch politisch machtlos. Darin liegt der Keim der tiefgreifenden sozialen und politischen Auseinandersetzungen zwischen der Arbeiterschaft und dem herrschenden Bürgertum.

Beispiele für wichtige gesellschaftliche Folgen der Industrialisierung

Es ist hier nur möglich, die wichtigsten, mit dem Prozeß der Industrialisierung verbundenen Veränderungen der Gesellschaftsstrukturen zu skizzieren. Die Rolle des Staats als "Nachtwächter" ließ sich nicht aufrechterhalten. Einige der wichtigsten Entwicklungen führten zu neuen gesellschaftlichen Anforderungen an öffentliche Dienste, weil sie unter den Voraussetzungen der kapitalistischen Wirtschaftsweise weder von traditionellen gesellschaftlichen Lebensformen (z.B. der Großfamilie), noch von privaten Unternehmen erfüllt werden konnten. Wie später zu zeigen sein wird, kann aber der Staat solche Anforderungen ^{jeweils} nur im Rahmen gegebener Interessenzusammenhänge erfüllen. Einige Beispiele mögen die Entwicklung neuer Anforderungen verdeutlichen.

Landflucht und Verstädterung

Mit der Ausweitung der industriellen Produktion - in allen westeuropäischen Staaten und in Nordamerika ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts - werden vor allem in den Städten immer mehr industrielle Arbeitskräfte benötigt. In Deutschland werden billige Arbeitskräfte vor allem aus den landwirtschaftlichen Gegenden der preußischen Ostprovinzen und Polen abgezogen. Hinzu kommt ein beträchtliches Bevölkerungswachstum. Immer größere Bevölkerungsteile konzentrieren sich in den wachsenden und neu entstehenden Industriestädten. Der Anteil der Stadtbevölkerung wächst von rund 36 % im Jahr 1871 auf rund 60 % im Jahr 1910. Neue Probleme entstehen: Wohnungsbau, Straßenbau, Kanalisation usw. Existenzunsicherheit, das Risiko von Krankheit und Alter, schlechte Arbeits- und Wohnverhältnisse belasten die Masse der Bevölkerung.

Auflösung der Großfamilie und der ständischen Berufsorganisa- tionen

In der vorindustriellen Epoche hat die Familie vor allem die Aufgabe, die materielle Existenz der in ihr zusammengeschlossenen Gesellschaftsmitglieder zu sichern. Sie produziert selbst einen Teil der notwendigen Güter. Arbeitsunfähige Familienmitglieder (vor allem die Alten und Kranken) werden mitversorgt. Die im "Familienbetrieb" - sei es ein Handwerksbetrieb oder ein bäuerlicher Betrieb - benötigten familienfremden Arbeitskräfte leben mit der Familie zusammen. Auch sie sind durch den Familienverband abgesichert.

Mit der Industrialisierung fallen Haushalt und Produktionsstätte auseinander. Das vielgepriesene "freie Individuum" verliert nicht nur seine "Fesseln", also z.B. die persönliche Abhängigkeit von anderen (etwa Familienangehörigen, Meistern oder Gutsbesitzern), sondern auch die Bindungen, die ihm Schutz gewähren. Die neuen Bindungen, z.B. der Arbeitsvertrag mit einem Unternehmer, sichern bestenfalls das Existenzminimum im unmittelbaren Austausch mit der Arbeitskraft.

Jahrhunderte hindurch boten berufsständische Organisationen ((Zünfte) ihren Mitgliedern und den bei ihnen aufgenommenen Arbeitskräften (Meister und Gesellen) Schutz vor Konkurrenz und unterstützten sie bei Not und Krankheit. Die industrielle Produktion verlangt jedoch eine ständige Ausweitung der Märkte, die nur im harten Konkurrenzkampf erschlossen werden können. Alle berufsständischen Einschränkungen der Wettbewerbsfreiheit werden zu Fall gebracht ("Gewerbefreiheit"), die berufsständischen Organisationen verlieren damit ihre wichtigsten Funktionen.

Imperialismus und Wirtschaftskrisen

Die kapitalistische Produktionsweise erfordert, daß immer neue Absatzmärkte geschaffen werden. Im späten 19. und im 20. Jahrhundert versuchen die Industrienationen, durch imperialistische Kriege ihre wirtschaftlichen und politischen Interessen durchzusetzen. Auch der erste Weltkrieg, der verheerende Folgen für die Entwicklung in Europa hatte, stand unter imperialistischen Zielsetzungen.

Störungen der Marktentwicklung bewirken im Inland schwerwiegende wirtschaftliche Krisen. Diese treffen vor allem die lohnabhängigen Arbeiter und Angestellten: sie werden arbeitslos. Zugleich haben sie politische Krisen zur Folge, die die Durchsetzung neuer imperialistischer Zielsetzungen - mit Hilfe von Kriegen - begünstigen.

Selbsthilfe,
politische Or-
ganisationen,
Gewerkschaf-
ten

Die von dieser Entwicklung betroffenen sozialen Gruppen versuchten, ihre Probleme durch Selbsthilfe zu lösen. Die Bauern und der handwerkliche Mittelstand gründeten Genossenschaften; Arbeiter bildeten lokale Selbsthilfevereine. Erst in den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts entwickelten sich Verbindungen, die die Interessen der Arbeiter politisch durchzusetzen versuchten (so der Lassall'sche Allgemeine Deutsche Arbeiterverein 1863, die Marx'sche Internationale Arbeiter-Assoziation, die deutsche sozialistische Partei von Bebel und Liebknecht 1869). Gewerkschaften entstanden in Deutschland um 1848. Sie vermochten größere Erfolge erst nach 1890 durchzusetzen.

Die "soziale Frage" stellte sich in immer größerer Schärfe. Sie verlangte Maßnahmen nicht nur im Interesse der Arbeitenden, sondern auch im Interesse der herrschenden Schichten, die ihre wirtschaftliche und gesellschaftliche Macht sichern wollten.

Sozialpolitik

Solche Maßnahmen drückten sich in der neuen staatlichen Sozialpolitik aus. Während diese ihre Aufgaben bis in die achtziger Jahre des 19. Jahrhunderts hinein in erster Linie im Arbeiterschutz sah (Schutz der Kinder, Beschäftigungsverbote, Arbeitsvertragsregelungen usw.), setzte sich mit den ersten Sozialversicherungsgesetzen - die den unterschiedlichsten Interessen dienen mußten - die Einsicht durch, daß die formalrechtliche Freiheit des wirtschaftlichen Liberalismus nicht ausreicht, die Existenz weiter Bevölkerungsgruppen zu sichern.

Die Wirtschaftsform, die Voraussetzung der frühindustrialen Entwicklung war, produziert Aufgaben, die sie selbst nicht erfüllen kann. Soweit ihre Lösung für die Gesellschaft unausweichlich wird, wird ihre Erfüllung einer öffentlichen Leistungssphäre zugewiesen. Sie erscheinen in Deutschland als staatliche Verwaltungsaufgaben. Andere Länder (vor allem die angelsächsischen) haben andere - oder auch keine - Lösungen gefunden.

Neben den sozialpolitischen Aufgaben des Staats stehen heute natürlich viele andere staatliche (Verwaltungs-) Aufgaben, die mit der Industrialisierung entstanden sind.

Solche historischen Zusammenhänge zu sehen und zu verstehen, die wechselseitige Wirkung derartiger gesellschaftlicher Entwicklungen zu begreifen, ist wichtig, um auch gegenwärtige Entwicklungen zu durchschauen.

Wer die historische Entwicklung besser kennenlernen will, kann folgende leicht beschaffbare Bücher lesen:

- Wolfgang Abendroth, Sozialgeschichte der europäischen Arbeiterbewegung, edition Suhrkamp, Bd. 196
- Helmut Böhme, Prolegomena zu einer Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert, edition Suhrkamp Bd. 255
- Helga Grebing, Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, dtv.-Taschenbuch, München 1970;
- Werner Hofmann, Grundelemente der Wirtschaftsgesellschaft, rororo aktuell, Nr. 1149
- Werner Hofmann, Ideengeschichte der Sozialen Bewegung, Sammlung Götschen, Bd. 1205/1205a.
- Stolper, Häuser, Borchardt, Deutsche Wirtschaft seit 1870, Tübingen 1966

c) Interessen an Leistungen des Öffentlichen Dienstes

Mit den gesellschaftlichen Problemen der Industrialisierung entstehen spezifische Interessen an Leistungen, die in einem politischen Prozeß als Anforderungen an den Öffentlichen Dienst durchgesetzt werden. Welche Interessen an öffentlichen Leistungen sich durchsetzen, hängt wesentlich von der wirtschaftlichen und politischen Macht der gesellschaftlichen Gruppen ab, die diese Interessen vertreten.

Allgemein zeigt sich in den Industriegesellschaften - vor allem in solchen, die auf privatwirtschaftlicher Basis organisiert sind - die Tendenz, bei der Erbringung öffentlicher Leistungen dem Interesse an Steigerung des Wirtschaftswachstums und der Sicherung des politischen Systems alle übrigen Interessen unterzuordnen.

Zwischen dem Interesse des Staates bzw. der Regierung, den politischen Herrschaftsanspruch in der Gesellschaft zu festigen, und dem Interesse der privaten Wirtschaft an öffentlich erbrachten Vorleistungen für weiteres Wirtschaftswachstum, besteht eine eindeutige Wechselbeziehung:

Auf der einen Seite erkennt die private Wirtschaft den staatlichen Kontroll- und Lenkungsanspruch sowie den Kostenaufwand für öffentliche Dienstleistungen nur insoweit an, als durch sie die Stabilität des gesellschaftlichen Systems und die Voraussetzungen für weitere wirtschaftliche Expansion (und damit weitere Gewinnsteigerung und Ausbau wirtschaftlicher Machtstellungen) gesichert werden. Auf der anderen Seite erbringt der Staat öffentliche Dienstleistungen auch im Interesse der privaten Industrie nur insoweit als er unter dem Zwang steht, die staatliche Autorität durch allgemeines Wirtschaftswachstum zu rechtfertigen.

Dieser Zusammenhang gibt den Rahmen ab, in dem sich die Interessen anderer Gruppen an Leistungen des Öffentlichen Dienstes durchsetzen lassen, z.B. der Interessen der Arbeitnehmer. Solche Interessen werden nur insoweit erfüllt, wie es zur Sicherung gesellschaftlicher (damit auch wirtschaftlicher) Stabilität erforderlich ist. Dieser Rahmen kann nur durch politische Aktionen ausgeweitet oder durchbrochen werden.

Die einzelnen Interessen stehen sich keineswegs isoliert und eindeutig ^{identifizierbar} gegenüber. So war etwa das Interesse an der Sozialversicherung sehr komplex: Ein Teil der Arbeiterschaft war an ihr interessiert, um eine gewisse soziale Absicherung zu erhalten, ein anderer Teil lehnte sie ab und sah in Sozialisierung und Sozialismus den besseren Weg; ein Teil der Unternehmer erhoffte durch die Sozialversicherung eine Entlastung von eigenen (freiwilligen oder unvermeidbaren) Leistungen, ein ande-

rer Teil sah hierin neue Belastungen und neue Beengungen durch den Staat. Bismarcks Interesse war es, die Arbeiterschaft durch diese Maßnahmen von der Sozialdemokratie zu trennen, sie fester an das Reich zu binden und damit die Gefahr sozialer Spannungen und innerer Auseinandersetzungen einzuschränken.

Die Form, in der sich die Sozialversicherung schließlich durchsetzte, läßt sich aus diesem komplizierten Interessengeflecht erklären und zeigt auch, daß andere historische Situationen andere Lösungen ermöglicht hätten.

Auch die im folgenden skizzierten Interessen sind stets in solchen komplizierten Zusammenhängen zu sehen.

Welches sind die Hauptinteressen an neuen Verwaltungsleistungen in der Industriegesellschaft?

Interessen an öffentlichen Dienstleistungen als Voraussetzung für weiteres Wirtschaftswachstum

Die privatwirtschaftliche Produktion erfordert Vorleistungen, die sich unter der Zielsetzung privater Produktion - vor allem dem Ziel der Gewinnmaximierung - nicht oder nur schwer erbringen lassen. Diese Vorleistungen werden als staatliche oder gemeindliche Aufgabe angesehen.

Darunter fallen vor allem sog. Infrastrukturleistungen: z.B. Ausbau und Unterhaltung öffentlicher Verkehrssysteme, öffentliche Energieversorgung, die öffentliche Gesundheitspflege und staatliche Schul- und Berufsausbildung.

Beispiele für öffentliche Vorleistungen privater Produktion:

Ein gewinnorientierter Industriebetrieb braucht Rohstoffe und industrielle Halbprodukte und muß seine Endprodukte auf Märkte bringen, um sie dort zu verkaufen. Produktion und Absatz der Güter setzt voraus, daß Güter überallhin befördert werden können. Dies geschieht auf öffentlichen Verkehrsnetzen.

Mit zunehmender Technisierung der Produktion entsteht ein steigender Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften die in der Lage sind, komplizierte technische Geräte zu entwerfen, zu bedienen und zu warten. Die Qualifikationen dieser Arbeitskräfte, die der Industriebetrieb in seiner Produktion einsetzt, sind an staatlichen Hochschulen, Fachschulen usw. erworben.

Daß Verkehr und Ausbildung - als Beispiele - öffentlich "produziert" werden, hat vor allem folgende Gründe:

- (1) Privatunternehmen könnten kaum die Investitionsmittel für solche Leistungen aufbringen.
- (2) Könnten sie es, so wären diese nur sehr schwer unter Gewinnaspekt zu "verkaufen".
- (3) Die Koordination und Planung solcher Infrastrukturleistungen wären aus der Sicht einzelner Betriebe kaum durchführbar.
- (4) Andere Interessen könnten sich nur schwer oder gar nicht durchsetzen.

Auch hier bestehen Interessenverflechtungen. Infrastrukturleistungen dienen der Befriedigung einzelner oder allgemeiner Bedürfnisse. So hat der Industriebetrieb Interesse daran, seine Güter auf dem öffentlichen Straßennetz zu befördern, während der einzelne Bürger dieses Straßennetz für seine persönlichen Interessen in Anspruch nehmen will. Die öffentlichen Bildungssysteme sollen nicht nur den Industriebetrieben die erforderlichen qualifizierten Arbeitnehmer liefern, sondern auch den Interessen des einzelnen entgegenkommen: die Grundlagen zu seiner Existenz zu schaffen.

(2) Interessen an Leistungen des Öffentlichen Dienstes zur Lösung sozialer Konflikte

Interessen an Leistungen des Öffentlichen Dienstes entstehen auch aus den oben geschilderten Konflikten zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern: Lohnabhängige Arbeitskräfte sind unter den gegebenen Arbeits- und Einkommensbedingungen nicht in der Lage, ihre private Existenz gegenüber individuellen Risiken (Krankheit, Arbeitsunfähigkeit etc.) und gesellschaftlichen Risiken (z.B. Wirtschaftskrisen und Arbeitslosigkeit) zu sichern. Die Unternehmen können diese Risiken nicht absichern, weil dies ihre Marktstellung und ihren Gewinn beeinträchtigt.

Der Ausbruch dieser sozialen Konflikte kann die Stabilität des gesellschaftlichen Systems, Wirtschaftswachstum und damit gegebene Herrschaftsstrukturen in Frage stellen. Deshalb müssen private Wirtschaft und Staat/^{ein} Interesse an der Vermeidung dieser Konflikte haben. Die Interessen der Arbeiter und Angestellten müssen deshalb auch bis zu einem gewissen Grad berücksichtigt werden.

Konkret heißt das:

Interessen an sozialer Sicherheit

Bei der Masse der Beschäftigten wird das Bedürfnis nach Absicherung gegen die sozialen Auswirkungen von Wirtschaftskrisen (Arbeitslosenversicherung), der Sicherstellung der Versorgung im Alter (Sozialversicherung) und der Sicherung gegen persönliche Not im Krankheitsfall (Krankenversicherung) um so größer, je höher die Zahl der Menschen ist, die zur Bestreitung ihrer materiellen Existenz auf Lohn und Gehalt angewiesen sind und je mehr die früheren Versorgungsfunktionen der Familie zerstört werden.

In neuester Zeit setzt sich die Erkenntnis durch, daß diese Sicherheitsrisiken nicht nur durch "Versicherungen" im weitesten Sinn zu lösen sind, sondern vor allem auch durch steuernde und planende (wirtschaftspolitische) Eingriffe des Staats in die wirtschaftliche und technisch-organisatorische Entwicklung. Damit entstehen Interessen an staatlichen Forschungs-, Planungs- und Steuerungsaufgaben.

Interessen an einer Umverteilung der Einkommen

Der Prozeß der Industrialisierung führt zu allgemeinem Wirtschaftswachstum. An der Erhöhung des volkswirtschaftlichen Gesamteinkommens profitieren aber die einzelnen Gesellschaftsgruppen nicht im gleichen Maß. Der Anteil der Einkommen der Lohnabhängigen am allgemeinen Volkseinkommen erhöht sich erfahrungsgemäß nicht oder nur geringfügig. Innerhalb der Gruppe der Lohn-

abhängigen gibt es wiederum große Einkommensunterschiede. Das Interesse an gerechter Einkommensverteilung verlangt daher vom Staat, die unterschiedliche Einkommensentwicklung der einzelnen Gesellschaftsgruppen durch die Steuer- und Sozialgesetzgebung zu korrigieren (progressive Steuern usw.).

Interesse an der Verteilung sozialer Lasten

Einzelne Bevölkerungsgruppen waren von Krisen und Krieg besonders hart betroffen, so daß es ihnen beim wirtschaftlichen Wiederaufschwung nur begrenzt gelang, ihre materielle Not zu überwinden. Es bestand daher ein Bedürfnis danach, wirtschaftlich besser gestellten Bevölkerungskreisen einen größeren Beitrag zum Ausgleich der Kriegsfolgelasten abzuverlangen (Lastenausgleich) und den Kriegsoptionen eine besondere staatliche Versorgung zugänglich zu machen.

Interesse an öffentlich erbrachten Dienstleistungen

Persönliche Dienstleistungen stehen heute nur noch begrenzt zur Verfügung und sind teuer. Weite Bevölkerungskreise haben deshalb Interesse daran, daß diese Dienstleistungen gesellschaftlich, d.h. öffentlich, erbracht werden.

Interesse an einem öffentlichen Gesundheitswesen

Dies gilt beispielsweise für die Gesundheitspflege. Öffentliche Krankenhäuser, öffentliche Erholungsstätten und öffentliche Gesundheitsberatung sind notwendig, um die Fortschritte der Medizin und der Hygiene allen Bevölkerungskreisen zugute kommen zu lassen.

Interesse an öffentlichen sozialen Einrichtungen

Ähnliches gilt für die Beaufsichtigung und Erziehung von Kindern. Ein reiches Angebot an öffentlichen Sozialeinrichtungen wie Kinderkrippen, Kindergärten, Freizeitheimen für Jugendliche oder ähnliches ist von Bedeutung, um den Frauen in einem größeren Umfang den Eintritt ins Erwerbsleben zu ermöglichen (Interessen der Industrie an Arbeitskräften wie teilweise der Frauen selbst). In einem weit höheren Maße als bisher werden diese Einrichtungen auf den neuesten Erkenntnissen der Erziehungswissenschaften aufbauen und durch fachkundige Pädagogen geleitet werden müssen.

Interesse an öffentlichen Freizeiteinrichtungen

Durch die Verkürzung der Arbeitszeit hat die Freizeit und die Gestaltung der Freizeit eine große Bedeutung gewonnen. Das Verlangen nach Schwimmbädern, Erholungsgebieten, Anlagen, Spielplätzen, Sportplätzen, Bibliotheken, Bildungsstätten, Museen, Theater wächst ständig. Dies entspricht keineswegs nur einem "Muße-Bedürfnis", sondern ist psychisch und physisch erforderlich, um die Arbeits- und Lebensbelastungen in der Industriegesellschaft auszugleichen.

(3) Interessen an öffentlichen Leistungen zur Sicherung der politischen Stabilität

Die öffentliche Verwaltung als Instrument der Normerzeugung und Normdurchsetzung

In allen gesellschaftlichen Bereichen steigt das Bedürfnis, die Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens durch höchst differenzierte staatliche Rechtsregeln festzulegen. Religiöse und moralische Vorstellungen und das klassische Rechtssystem reichen nicht mehr wie früher aus. Die öffentliche Verwaltung muß heute ständig neue Rechtsvorschriften ausführen, die sie durch eigene verbindliche Normen zu ergänzen hat. Es ist ziemlich sicher, daß die Flut der Gesetze und Verordnungen nicht abnehmen, sondern weiter ansteigen wird - und damit die Aufgaben der Verwaltung.

Interessen an der öffentlichen Verwaltung als Element gesellschaftlicher Kontrolle

So reicht auch das klassische Polizeirecht (Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) nicht mehr aus. Aufsicht und Kontrolle über die Bautätigkeit von Industriebetrieben und Privatpersonen im Rahmen von Stadt- und Raumplanungskonzepten, Kontrolle industrieller Anlagen zur Abwehr gesundheitsschädigender Folgen, Kontrolle der auf dem Markt angebotenen Lebensmittel, Umweltschutz usw. gewinnen zunehmend an Bedeutung. Sie verlangen neuartige Rechtsregelungen und Verwaltungsleistungen.

Kontroll- und Steuerungsaufgaben der öffentlichen Verwaltung

Die unmittelbare Durchsetzung staatlicher Herrschaft und der Schutz der Eigentumsinteressen tritt für die öffentliche Verwaltung der entwickelten Industriegesellschaft zurück gegenüber den Verwaltungsleistungen, die die im Industrialisierungsprozeß entstandenen Interessen erfüllen.

Häufig wird dies als ein Übergang von der Hoheitsverwaltung zur Leistungsverwaltung gekennzeichnet. Diese im Kern richtige Feststellung darf jedoch nicht zu dem Mißverständnis verleiten- daß in der Industriegesellschaft die Erbringung öffentlicher Verwaltungsleistungen an die Stelle der Durchsetzung des staatlichen Herrschaftsanspruchs getreten sei. Es handelt sich vielmehr um eine besondere Form der Ausübung staatlicher Herrschaft: Die Stabilisierung des politischen Systems läßt sich nur noch durch Leistungen erreichen, die die in der Industrialisierung entstandenen und durchgesetzten Interessen berücksichtigen und sie zugleich so eingrenzen, daß offene Konflikte mit den Interessen benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen vermieden werden.

Dadurch sind der öffentlichen Verwaltung neue und bedeutende Aufgaben zugewiesen worden: Lebensmittelkontrolle, Arzneimittelkontrolle, Kontrolle der Lehrlingsausbildung, Kontrolle wirtschaftlicher Absprachen von Industrieunternehmen (Kartell-Behörde). Derartige Kontrollen können nur begrenzt gegen den Einfluß mächtiger privater Interessengruppen durchgesetzt werden. Man denke nur an die seit Jahren erfolglos geführten Diskussionen über die Reinhaltung der Luft.

Die Notwendigkeit, offene soziale Konflikte zu vermeiden, erfordert auch staatliche Maßnahmen gegenüber privaten Interessen in der industriellen Produktion. Durch diese sollen wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse gesteuert werden. So vollziehen z.B. Behörden der Finanzverwaltung konjunkturpolitische Maßnahmen; die Bundesanstalt für Arbeit ist ^{für} gezielte Weiter- und Umschulungsarbeiten ^{zuständig}; die staatlichen Raumordnungsbehörden planen die Vorbereitung von Industrieansiedlungen u.a.

d) Neue Anforderungen an die öffentliche Verwaltung

Die industrielle Entwicklung ist auch in den entwickelten Industriegesellschaften bei weitem noch nicht abgeschlossen, sie hat sich im Gegenteil beschleunigt. Sie wirft schwerwiegende gesellschaftliche Probleme auf, die in naher Zukunft gelöst werden müssen.

Daraus entstehen neue Anforderungen an Verwaltungsleistungen, die als politische Forderungen erhoben und durchgesetzt werden müssen. Sie lassen sich heute im einzelnen noch nicht inhaltlich bestimmen. Jedoch sind sie im Umriß erkennbar. Beispiele sind:

Ausweitung der Leistungen der öffentlichen Verwaltung

Forderungen nach Ausweitung und Vervollständigung des Systems der sozialen Sicherheit, nach Ausbau und Verbesserung des Bildungssystems, nach der Erweiterung des öffentlichen Gesundheitswesens werden - um nur einige Beispiele zu nennen - bereits heute von nahezu allen Gesellschaftsgruppen erhoben.

Neue Anforderungen an die öffentliche Verwaltung als Träger von Informationen

Mit wachsender Komplexität der gesellschaftlichen Zusammenhänge wird es dem einzelnen Gesellschaftsmitglied zunehmend erschwert, sein Handeln an zuverlässigen Informationen zu orientieren. Die traditionellen Verhaltensgrundsätze und die in Generationen angesammelten Lebenserfahrungen bieten dem einzelnen seit langem keine Garantie mehr gegen schwerwiegende Fehlentscheidungen.

Man wird von den Behörden der öffentlichen Verwaltung in Zukunft verlangen müssen, daß sie jedem einzelnen Informationen, die seine Angelegenheiten betreffen, zur Verfügung stellen. So wird z.B. jedem die Möglichkeit geboten werden müssen, sich eingehend über die ihm offenstehenden Schul- und Berufsausbildungswege und die beruflichen Chancen, die sie eröffnen, zu informieren.

Die bisherigen Tätigkeiten der öffentlichen Schul- und Berufsberatungsstellen, die Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter kann den gewachsenen Informationsbedürfnissen der Bürger schon heute nicht mehr genügen. Ähnliches gilt aber auch für Versicherungsfragen, Wohnen und Bauen, medizinische Versorgung u.a.m.

Viele der benötigten Daten liegen heute in den Behörden bereits vor. Aber sie sind nicht gezielt erhoben und ausgewertet und sind auf viele Stellen verstreut. Deshalb können sie für die verschiedenen wachsenden Informationsbedürfnisse nicht fruchtbar gemacht werden. Damit fehlen auch gesicherte Planungsunterlagen.

Die öffentliche
Verwaltung als
Planungsinstrument

Bereits heute sind den Behörden umfangreiche Planungsaufgaben zugewiesen. Man denke nur an Städteplanung, Raumordnungsplanung, Verkehrsplanung und Bildungsplanung. Aber die bisherigen Aktivitäten der Planungsbehörden waren bei weitem nicht ausreichend, um schon in naher Zukunft auftretende gesellschaftliche Probleme zu lösen. Überfüllte Straßen und Autobahnen gehören ebenso zu unseren alltäglichen Erfahrungen wie die schwere Krise in der Entwicklung unserer Städte. Die Bildungsmisere in unserem Land ist keine Erfindung von böswilligen Journalisten, sondern eine Realität, die dringend langfristige und umfassende Lösungen verlangt. Es läßt sich mit Sicherheit annehmen, daß auch in marktwirtschaftlich organisierten Industrienationen die Notwendigkeit staatlicher Wirtschaftslenkung zunehmend erkannt und die Forderung nach staatlichen Planungsinstrumenten erhoben und durchgesetzt werden wird. Aufgaben der Wirtschaftsplanung werden neben anderen Planungsaufgaben die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung in der Zukunft wesentlich mitbestimmen.

2. Die Reaktionsmöglichkeiten der öffentlichen Verwaltung auf veränderte Ansprüche der Gesellschaft

Die traditionelle Verwaltungsorganisation ist eine Funktion der industriellen Entwicklung

Vieles, was heute in der öffentlichen Verwaltung als "bürokratisch" beklagt wird, entspricht Grundzügen der traditionellen Verwaltungsorganisation. Das Handeln des Staats bzw. seiner Verwaltungsbehörden an strenge Regeln zu binden und kontrollierbar zu machen, war eine der Voraussetzungen zur Entwicklung der kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Regelhaftigkeit, Kontinuität und Berechenbarkeit staatlichen Handelns war Voraussetzung für wirtschaftliche Entscheidungen der Unternehmen.

Die Struktur der traditionellen Verwaltungsorganisation ist eine Bedingung ihrer eigenen Modernisierung

Die Verwaltungsorganisation, die diesen Anforderungen entsprach, galt als "rational"; sie war es aber nur insofern, als sie den Bedingungen der Industrialisierung unter kapitalistischen Vorzeichen entsprach. Die Interessen der abhängigen Schichten wurden nur formal berücksichtigt. Die Kehrseite der Medaille ist: Diese traditionellen Verwaltungsstrukturen verfestigten sich und widersetzten sich Veränderungsanforderungen. Einige früher und heute noch wesentliche Kennzeichen und Eigenheiten der traditionellen Verwaltung werden damit selbst zu (hemmenden) Bedingungen einer Verwaltungsmodernisierung.

Diese Zusammenhänge müssen entfaltet und erkannt werden, um die Reaktionsmöglichkeiten und die Reaktionsweise der öffentlichen Verwaltung auf neue gesellschaftliche Anforderungen verstehen und beeinflussen zu können.

a) Strukturen der öffentlichen Verwaltung und die Folgen für die Modernisierung

(1) Bürokratische Merkmale der Verwaltungsorganisation

In den Sozialwissenschaften wird die traditionelle Verwaltungsorganisation "Bürokratie" genannt. Dieses Wort bezeichnet modellartig einen Sachzusammenhang. Es ist nicht gleichbedeutend mit dem heute landläufigen Begriff, der so oft als Schimpfwort gebraucht wird. Nur in diesem sachlichen Sinn wird das Wort im folgenden verwendet.

Die Grundzüge des klassischen Bürokratiemodells bestimmen auch heute noch die Strukturen der öffentlichen Verwaltung. Ihre wesentlichen Merkmale sind:

Legalität und Begründungszwang...

Alles Handeln der öffentlichen Verwaltung unterliegt dem Grundsatz der Legalität, d.h. es ist "an Gesetz und Recht gebunden" (Art. 20, Abs. 3, Grundgesetz). Jedem Staatsbürger ist damit die Möglichkeit gegeben, unberechtigte Eingriffe der öffentlichen Verwaltung in seine rechtlich geschützte Interessenssphäre abzuwehren und gerichtliche Kontrollen zu veranlassen. Der Grundsatz der Legalität zwingt die Verwaltung, alle in die Interessen der Bürger eingreifenden Verwaltungsakte mit rechtlichen Begründungen zu versehen.

...und Folgen für die Modernisierung

Die zu beachtenden rechtlichen Regelungen erlauben oft nicht, maschinelle Verfahren einzuführen, weil sie nicht widerspruchsfrei und logisch geschlossen sind. Der Zwang, Verwaltungsakte schriftlich zu begründen, erfordert^{z.B.} bei der elektronischen Datenverarbeitung standardisierte Begründungen. Damit wird^{schwieriger} es, ihren ursprünglichen Sinn (nämlich dem betroffenen Staatsbürger zu zeigen, welche tatsächlichen rechtlichen Erwägungen zur Entscheidung seines individuellen Falls geführt haben), zu erfüllen.

Prinzip der Zuständigkeit

Die Organisation der öffentlichen Verwaltung ist gekennzeichnet durch streng abgegrenzte sachliche und örtliche Zuständigkeiten der einzelnen Verwaltungsbehörden. Diese Abgrenzung ist einmal Ausdruck der Arbeitsteilung bei der Erledigung von Verwaltungsaufgaben, zum anderen prägt sich darin das Prinzip der Rechtssicherheit aus: Die strengen Zuständigkeitsregelungen sollen sicherstellen, daß die Behörden zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben gezwungen werden können und auf diese Aufgaben auch beschränkt bleiben.

.. und Folgen für die Modernisierung

Die Gliederung der Behörden nach örtlicher und sachlicher Zuständigkeit führt zur Dezentralisierung und erschwert den Einsatz elektronischer Datenverarbeitung im Arbeitsprozeß.

Über die Probleme der internen Arbeitsorganisation hinaus wird dadurch der Aufbau öffentlicher Informationssysteme gehemmt, weil eine einheitliche Erhebung der Daten und ein schneller zentraler Datenzugriff nicht möglich ist. Aufgrund der strengen örtlichen und sachlichen Zuständigkeitsregeln sind die entsprechenden Daten - wenn überhaupt - teils mehrfach, teils in unterschiedlicher Form, jedoch häufig ohne Bezug aufeinander, gesammelt.

Hierarchie und Kontrolle ...

Die Behörden der öffentlichen Verwaltung weisen eine strenge hierarchische Gliederung auf, durch die Entscheidungen schnell und vollständig durchgesetzt und die Durchführung der zugewiesenen Aufgaben lückenlos kontrolliert werden soll. Das hierarchische Prinzip bestimmt einmal den Aufbau der meist dreigliedrigen Behördenorganisation (Ämter, Mittelbehörde, Ministerium), zum anderen den internen Aufbau der Behörde selbst. So wie die Behörden auf der Amtsebene streng den Anweisungen der übergeordneten Behörden zu folgen haben, so ist innerhalb der Organisation jeder Beamte an die Weisungen des Amtsvorgesetzten gebunden.

... und Folgen für die Modernisierung

Der traditionelle hierarchische Aufbau widerspricht in vielen Fällen modernen Anforderungen der Arbeitsorganisation und erschwert den Einsatz der erforderlichen Spezialisten. Die notwendige Spezialisierung macht zugleich das System von Anweisung und Kontrolle schwieriger, manchmal unmöglich. Dadurch wird letzten Endes auch die parlamentarisch Kontrolle der Hierarchie auf staatlicher und gemeindlicher Ebene eingeschränkt.

Personalstruktur

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland wurde mit einem Stab fachlich vorgebildeter und auf Lebenszeit berufener Beamten durchgeführt. Der Status des Berufsbeamten, dessen wesentliche Kennzeichen fachliche Vorbildung und wirtschaftliche Unabhängigkeit sind, sollte die ausführenden Organe der öffentlichen Verwaltung gegen den Einfluß gesonderter Interessen absichern und garantieren, daß Verwaltungsentscheidungen ausschließlich nach fachlichen Gesichtspunkten gefällt werden.

Seit dem Ersten Weltkrieg hat man verstärkt Arbeitskräfte als Angestellte in die öffentliche Verwaltung eingegliedert. 1966 fanden sich in kommunalen und staatlichen Gebietskörperschaften in den mittleren Laufbahngruppen bereits doppelt so viele Angestellte wie Beamte.

Während ursprünglich die Stellung der öffentlichen Angestellten sehr stark von dem Status der Beamten in der öffentlichen Verwaltung unterschieden war, setzt sich seit den fünfziger Jahren - weitgehend als Folge gewerkschaftlicher Forderungen - trotz bestimmter Unterschiede eine starke Annäherung zwischen den beiden Gruppen durch. Mit gewissen Einschränkungen gilt für beide Gruppen, daß Einstufung, Besoldung und Vergütung, Verdienstzuwachs und Aufstiegschancen von persönlichen Merkmalen wie Vorbildung und Alter bzw. Dienstalter abhängen. Dadurch ergeben sich hohe Arbeitsplatzsicherheit und geregelter und kontinuierlicher Verdienstzuwachs. Bei Beamten sind die Aufstiegsmöglichkeiten durch Laufbahnordnungen vorgezeichnet.

Mitspracherechte der Arbeitnehmer wurden auch den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes bei bestimmten Entscheidungen eingeräumt. Sie bleiben jedoch derzeit noch hinter den ohnehin begrenzten Mitspracherechten der Arbeitnehmer in der privaten Wirtschaft zurück.

Beamte der mittleren - teilweise auch der gehobeneren - Laufbahngruppe besitzen im Regelfall eine für die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung bedeutsame Qualifikation. Diese läßt sich als Sachbearbeiterqualifikation typisieren. Sie besteht einerseits aus der möglichst genauen Kenntnis der in dem entsprechenden Bereich einschlägigen Rechtsregeln und Verwaltungsvorschriften, andererseits aus der Kenntnis der tatsächlichen Umstände in den zu bearbeitenden Fällen.

Jahrzehntelang war vor allem der höhere Dienst von juristisch vorgebildeten Verwaltungsspezialisten beherrscht, so daß man von einem "Juristenmonopol" gesprochen hat. Die Bevorzugung juristischer Qualifikationen bei der Ausbildung und Einstellung der Beamten hängt eng zusammen mit der strengen Bindung des Verwaltungshandelns an rechtliche Regelungen.

..und Folgen für
die Modernisierung

Trotz der erwähnten Vorteile grenzt der Status der Beamten die Verdienstmöglichkeiten und den Aufstieg in der öffentlichen Verwaltung durch die Laufbahnordnungen und Besoldungsgesetze verhältnismäßig eng ein. Auch eine außertarifliche Bezahlung für hochqualifizierte Angestellte bereitet grundsätzlich Schwierigkeiten. Daher sind Angebote der öffentlichen Verwaltung für die in der Modernisierung benötigten hochqualifizierten Fachkräfte im Vergleich zu entsprechenden Angeboten aus der privaten Wirtschaft häufig wenig interessant.

Der Einsatz solcher Fachkräfte wird auch durch das Fehlen geeigneter Ausbildungsinstitutionen und durch die vorgeschriebene und schwer zu umgehende hierarchische Gliederung der Kompetenzen erschwert.

Die neuen Aufgaben können zunehmend nur von hochqualifizierten Spezialisten erledigt werden. Der Bedarf an solchen Spezialisten ist bereits heute in der öffentlichen

Verwaltung verhältnismäßig hoch und nicht gedeckt. Eine ^{der} Ursache dafür ist die einseitige Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung auf juristische Qualifikationen. Umfassende Rechtskenntnisse und Lebenserfahrung ^{müssen} versagen, wenn es gilt, langfristig wirksame Planungsaufgaben - wie etwa Stadtplanung - wahrzunehmen, oder wenn Kontrollaufgaben die Beurteilung von technischen, wirtschaftlichen oder medizinischen Sachverhalten erfordern (Gewerbeaufsicht, Kartellämter, Gesundheitsämter).

Öffentliches Haushaltsrecht und Rechnungskontrolle....

Das Finanzgebahren der Behörden ist durch formale Regeln des öffentlichen Haushaltsrechts bestimmt und unterliegt Rechnungskontrollen. Die erforderlichen Mittel müssen am Anfang des Rechnungsjahres in den Ansätzen des Haushaltsplans festgesetzt werden. Werden im Lauf des Rechnungsjahrs unvorhergesehene Ausgaben im Rahmen der gesetzlich fixierten Aufgaben notwendig, so können diese nur über Eventual- und Nachtragshaushalte gedeckt werden.

Nach den Regeln des öffentlichen Haushaltsrechts sind alle Behörden verpflichtet, die ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel sparsam zu verwenden. Dieses "Prinzip der Sparsamkeit der Verwaltung" bedeutet, daß unter mehreren möglichen Mitteln dasjenige auszuwählen ist, das die geringsten Verwaltungskosten verursacht. Das setzt aber voraus, daß das Ergebnis der Verwaltungsleistungen gegen den entstandenen Verwaltungsaufwand abgewogen werden kann.

... und die Folgen für die Modernisierung

Besondere Schwierigkeiten bereiten diese Grundsätze bei langfristigen Aufgaben und Investitionen. So lassen sich Aufwendungen für langfristige Planungen - wie etwa Stadtplanung - nicht sicher **auf** mehrere Jahre im voraus berechnen und in Ansätze für einzelne Haushaltsjahre unterteilen. Die Rechnungskontrollen zwingen - unter anderem - die Behörden, bei Modernisierungsmaßnahmen kurzfristige Erfolge - möglichst noch im gleichen Haushaltsjahr - vorzuweisen und erschweren damit umfassende Analysen und die Erarbeitung langfristiger Lösungsmöglichkeiten.

So können Haushaltswesen und Rechnungskontrolle "klein-karierte" Entscheidungen der Behörden/ ^{begünstigen.} Die geltenden Grundsätze lassen lediglich eine kurzfristige Anwendung des Prinzips Sparsamkeit auf das Finanzgebaren der öffentlichen Verwaltung zu. Das Krankenhaus, dessen Kapazitäten zu gering geplant und berechnet wurden, und das durch teure Erweiterungsbauten vergrößert werden muß, ist das beste Beispiel dafür, daß gerade in der öffentlichen Verwaltung die billigen Lösungen häufig die teuren sind. Sie werden noch teurer, wenn man die volkswirtschaftlichen Kosten versäumt oder zu kurzfristiger Planungen errechnet.

(2) Stellung der
Verwaltung im
Staatsaufbau

Gewaltenteilung

Die Bindung der Verwaltung an rechtliche Vorschriften - ein wesentliches Kennzeichen des traditionellen Verwaltungsmodells - hat sich erst in einem langen geschichtlichen Entwicklungsprozeß als rechtsstaatliches Prinzip ausgeprägt. Seine Grundlage ist die Teilung der Gewalten (Legislative, Exekutive, Justiz). Die starke Betonung des Rechtsstaatsprinzips im Grundgesetz ist eine geschichtliche Reaktion auf die Erfahrungen mit einer polizeistaatlich organisierten Verwaltung. Es bedeutet, daß das Verwaltungshandeln nicht nur generell an rechtliche Regelungen, sondern grundsätzlich an formelle, d.h. vom Parlament verabschiedete Gesetze gebunden ist. Die Verwaltung kann sich nur dort in Form von Verordnungen selbst die Regeln ihres Handelns geben, wo sie aufgrund formeller Gesetze, die Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungen festlegen, dazu ermächtigt wird.

Lediglich interne rechtliche Regelung (Verwaltungsanweisungen, Verfahrensrichtlinien) bedürfen keiner formellen Ermächtigungsnorm.

Beeinflussung
des Parlaments

Die formelle Bindung der Verwaltung an die vom Parlament verabschiedeten Gesetze wird in der Praxis allerdings durchbrochen, denn gleichzeitig geht auch von der Exekutive ein starker Einfluß auf die Tätigkeit des Parlaments aus. Die Legislative ist bei Gesetzesinitiativen wesentlich auf Informationen der Verwaltung angewiesen. Auch gehören Vertreter der Exekutive als Abgeordnete dem Parlament an und arbeiten so an den für die Verwaltung verbindlichen Gesetzen mit. Darüber hinaus arbeitet vor allem die Ministerialbürokratie selbst Gesetzesvorlagen aus, die nach ihrer Verabschiedung durch das Parlament zur formellen Grundlage ihres eigenen Handelns werden.

Damit aber wird der Einfluß von Interessengruppen auf verbindliche Regelungen undurchsichtiger und unkontrollierbarer, da er teilweise aus dem Parlament herausgenommen und so der politischen Diskussion entzogen wird.

Die Bindung des Verwaltungshandelns an rechtliche Vorschriften bedeutet indessen nicht, daß das Handeln der Behörden in allen Einzelheiten festgelegt ist.

Rechtsstaats-
prinzip und
Ermessen

Organisationen, die wie die öffentliche Verwaltung in einer schnell sich wandelnden Umwelt tätig sind, wären nicht lebensfähig, wenn sie nicht wenigstens in einem Mindestmaß flexibel wären. In vielen Gesetzen wird den Behörden ein Ermessensspielraum eingeräumt, der sie - je nach Sachlage - auch zu unterschiedlichen Entscheidungen berechtigt.

Prinzip der
Selbstver-
waltung

Das Prinzip der Selbstverwaltung sichert den Gebietskörperschaften - also vor allem den Gemeinden und Städten - wesentliche Freiheiten bei der Gestaltung ihrer Angelegenheiten. Die Länderverfassungen und Gemeindegesetze enthalten allgemeine Aufgabenkataloge, deren inhaltliche Bestimmung den Gemeinden und Städten überlassen ist und von ihrer Finanzkraft abhängt. Neue Anforderungen an Leistungen der Kommunalverwaltung müssen im übertragenen Wirkungskreis als gesetzliche Aufgaben fixiert sein, im

eigenen Wirkungskreis setzen sie einen politischen Willensbildungsprozeß in den Gemeinderäten und Stadtparlamenten voraus.

Die grundsätzliche Bindung des Verwaltungshandelns an formelle Gesetze bedeutet, daß gesellschaftliche Anforderungen an öffentliche Verwaltungsleistungen der Umsetzung durch gesetzliche Regelungen bedürfen.

Politische Durchsetzung und Gesetzgebung

Erst wenn die Interessen einzelner gesellschaftlicher Gruppen an Leistungen der öffentlichen Verwaltung - etwa an der Verbesserung der sozialen Sicherheit - sich in den Gesetzgebungskörperschaften politisch durchgesetzt haben und entsprechende Gesetze verabschiedet worden sind, kann - und muß - die öffentliche Verwaltung die geforderten Leistungen erbringen. Viele Forderungen stoßen auf harte Widerstände anderer Interessengruppen und erfordern lange politische Auseinandersetzungen, die nicht nur im Parlament selbst stattfinden, sondern vor allem auch in Parteien, Verbänden, Ausschüssen usw. ausgetragen werden.

Einschränkung des Ermessensspielraums

In den letzten Jahrzehnten zeigt sich zunehmend die Tendenz, den von Gesetz eingeräumten Ermessensspielraum durch eine Vielzahl von Verwaltungsanweisungen (z.B. die Steuerrichtlinien) einzuengen. Eine bedeutende Rolle spielt dabei die umfangreiche Rechtssprechung der Verwaltungsgerichte, in denen die Bedingungen "pflichtgemäßen Ermessens" von Fall zu Fall festgelegt werden und denen die meisten Behörden faktisch auch folgen.

Steigende Anforderungen an die Selbstverwaltung

Im eigenen Wirkungskreis (also vornehmlich bei Lokalangelegenheiten) können die Kommunalverwaltungen im Regelfall flexibler auf neue und steigende Anforderungen reagieren als die Behörden der unmittelbaren Staatsverwaltung. Die Entstehung industrieller Ballungszentren führt dazu, daß sich das Schwergewicht von Verwaltungsleistungen von der Staatsverwaltung auf große Kommunalver-

waltungen verlagert. Durch die gegenwärtige Aufteilung des Steueraufkommens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden kann damit die finanzielle Kraft der Gemeinden bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben bei steigenden Anforderungen ^{stark} überfordert werden.

Verwaltungsstrukturen und ihre Folgen

Strukturmerkmale und Zusammenhänge der öffentlichen Verwaltung wurden hier so ausführlich dargestellt, weil sie die Reaktion der Verwaltung auf äußeren und inneren Modernisierungsdruck stark beeinflussen.

Zu dem Zeitpunkt, in dem die Anforderungen an öffentliche Verwaltungsleistungen sehr rasch anzuwachsen begannen, lagen die auch gegenwärtig noch wirksamen Strukturen der öffentlichen Verwaltung bereits weitgehend fest. Diese Strukturen bestimmen wesentlich die Art der Modernisierungsmaßnahmen, ihre Ziele und Methoden. Sie bedingen eine Modernisierungsstrategie der Verwaltung, die hier als "Strategie der Bewältigung" gekennzeichnet wird und deren Merkmale im folgenden gezeigt werden sollen.

b) Aufgabenwachstum und Bewältigungshaltung

Wir fassen noch einmal zusammen: Im Prozeß der Industrialisierung sind die Anforderungen an öffentliche Verwaltungsleistungen gestiegen. Neue Anforderungen sind entstanden, bestehende Anforderungen haben sich verändert. Diese Anforderungen sind Ausdruck von Interessen, die sich in politischen Forderungen niederschlagen und sich in den Grenzen der gegebenen Machtverteilung innerhalb der Gesellschaft mit unterschiedlichem Erfolg durchsetzen.

Steigende und veränderte gesellschaftliche Anforderungen führen zu einem ständigen Wachstum der gesetzlich festgelegten Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Die Behörden sind im Regelfall jedoch aufgrund ihrer Strukturbedin-

gungen außerstande, die Interessenzusammenhänge zu durchschauen, die zu Forderungen nach öffentlichen Leistungen führen. Gerade dies aber führt zu Zielen und Methoden der Modernisierung, die vor allem den langfristigen Interessen der Gesellschaft widersprechen. Hinzu kommt der Kostendruck als steuerndes Element der Modernisierung, wie unten zu zeigen sein wird.

Zahlenmäßig wachsende und neuartige Aufgaben

Untersucht man das Aufgabenwachstum der Behörden näher, so lassen sich zwei Formen dieses Wachstums unterscheiden. Einmal belegen die Arbeitsstatistiken der Behörden, daß die Zahl der bearbeiteten Fälle im Rahmen einer gesetzlich fixierten Aufgabe oder Aufgabengruppe ansteigt. So wurden beispielsweise in der Lohnsteuerstelle eines Finanzamts im Jahr 1962 45588, im Jahr 1969 48962 Lohnsteuer-
ausgleichsfälle bearbeitet. Die Arbeitsstatistik einer Landesversicherungsanstalt zeigt ein Anwachsen der Zahl der erledigten Rentenanträge von 41728 im Jahr 1962 auf 57330 im Jahr 1969.

Hinter diesem Aufgabenwachstum stehen konkrete gesellschaftliche Prozesse: Etwa hinter dem Anwachsen der Lohnsteuerausgleichsfälle eine Zunahme von Lohnsteuerpflichtigen Beschäftigten in der Hochkonjunktur, die zudem gegenüber früher besser über ihre Rechte informiert sind, und den Steuerausgleich wahrnehmen. Hinter der wachsenden Zahl der Rentenanträge steht die absolute und relative Zunahme rentenberechtigter alter Menschen in der Bevölkerung; dies beruht auf der steigenden Lebenserwartung durch bessere medizinische Versorgung, höheren Lebensstandard usw.

Andererseits verzeichnen die Behörden der öffentlichen Verwaltung ein Anwachsen ihrer Aufgaben, weil ihnen neue gesetzlich fixierte Aufgaben zugewiesen werden.

So führten etwa in den vergangenen Jahren steigende Grundstückspreise (verursacht durch eine umfangreiche Bodenspekulation) und steigende Baukosten - vor allem in Ballungszentren - zu hohen Mieten. Die hohen Mieten zehrten für einen überwiegenden Teil der Bevölkerung Einkommenszuwächse wieder auf, für besonders benachteiligte

Bevölkerungsgruppen waren sie unerschwinglich. Politische Forderungen nach umfassender staatlicher Kontrolle des Wohnungsmarktes stießen auf Widerstand (auf die Interessen!) der Grundeigentümer, der Bodenspekulanten und des Baugewerbes. Die Forderung nach staatlichen Abhilfen in der angespannten Wohnungsmarktsituation konnte nur in einer Form durchgesetzt werden, die die angeführten privaten Interessen an diesem Markt weitgehend unangestastet ließen, nämlich durch die Bereitstellung staatlicher Wohngeldzuschüsse. Vergabebedingungen und Höhe der Zuschüsse wurden im Wohngeldgesetz geregelt, und die Bearbeitung wurde den Gemeinden bzw. Landratsämtern als neue Aufgaben zugewiesen.

Die öffentliche Verwaltung registriert steigende und veränderte gesellschaftliche Anforderungen in erster Linie als zahlenmäßiges Wachstum von alten und als Neuzuwachs von gesetzlich fixierten Aufgaben und als steigenden Arbeitsaufwand bei der Erledigung der einzelnen Aufgaben.

Alle Anstrengungen der Verwaltungsspitzen, der Behördenleiter, Referatsleiter und Sachbearbeiter verfolgen vorrangig das Ziel, die steigende Aufgabenfülle mit den begrenzt zur Verfügung stehenden Mitteln möglichst reibungslos zu bewältigen. Das heißt, die anstehenden Verwaltungsvorgänge innerhalb der gesetzlichen Termine zu erledigen, grobe Verfahrensfehler zu vermeiden und Entscheidungen zu treffen, die sich durch die gesetzlichen Grundlagen - manchmal gerade noch - rechtfertigen lassen. Bewältigung von gesetzlich fixierten Aufgaben ist aber nicht gleichbedeutend mit der Erfüllung von Anforderungen an Leistungen der öffentlichen Verwaltung.

Diese, in der Grundtendenz defensive Haltung der öffentlichen Verwaltung gegenüber steigenden und veränderten gesellschaftlichen Anforderungen läßt sich als Bewältigungshaltung kennzeichnen. Diese wirkt nach außen und hat ins^{fern}o-7negative Folgen für die Erfüllung gesellschaftlicher Anforderungen; sie wirkt auch nach innen und trifft damit vor allem die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes.

Nach außen bedeutet die Bewältigungshaltung, daß sich die Qualität der Leistungen der öffentlichen Verwaltung zunehmend verschlechtert. Dies zeigt sich im Abbau bestimmter Service-Leistungen (Information und Beratung), in kurzsichtiger und mangelhafter Planung für Infrastruktur-Leistungen (Raum-, Stadt-, Verkehrsplanung, Gesundheitswesen, Bildungswesen) und in der Tendenz, Verwaltungsaufwand auf den einzelnen Bürger abzuwälzen.

Die Bewältigungshaltung führt zu immer stärkerer Arbeitsteilung innerhalb der Behörden und damit zur Verselbstständigung und Isolierung einzelner Aufgabenbereiche. So gingen etwa die Finanzämter in den vergangenen Jahrzehnten dazu über, das Lohnsteuerverfahren aus der Einkommensteuerveranlagung auszugliedern. Da die Veranlagungsstellen und Lohnsteuerstellen häufig schlecht koordiniert sind (oft sind sie nicht einmal in demselben Gebäude untergebracht), entstehen dem Steuerpflichtigen häufig Nachteile und zusätzlicher Zeitaufwand. Ähnliche Beispiele gibt es in Fülle.

In vielen besonders überlasteten Behörden führt die Bewältigung der gestellten Aufgabenfülle in den gegebenen Zeit- und Mittelgrenzen noch immer zu einer überdurchschnittlichen hohen Belastung der Angestellten und Beamten. In vielen Fällen können die Beschäftigten aufgrund des Arbeitsdrucks die generellen Dienstschlußzeiten nicht mehr einhalten, ohne ^{dabei} um Regelfall/^{eine} Vergütung für ihre Überstunden in Anspruch nehmen zu können.

c) Produktivitätsentwicklung und Kostendruck

Diese Entwicklung einer starren und defensiven Haltung gegenüber neuen Anforderungen wird durch weitere Zusammenhänge verstärkt.

Zum Begriff der
Produktivität

Wesentliches Kennzeichen des Industrialisierungsprozesses ist die Erhöhung der Produktivität der menschlichen Arbeit, d.h. die Steigerung der in irgendwelchen Größen (Stück, Fälle, Gewicht u.ä. oder in Geldwerten) gemessenen Leistung einer Arbeitskraft pro Zeiteinheit (zumeist der Arbeitsstunde). Die Produktivität der Arbeit erhöht sich vor allem durch die neuen Formen der Arbeitsteilung und durch den Einsatz technischer Mittel.

Die Volkswirtschaftslehre geht heute davon aus, daß sich die Arbeitsproduktivität in den einzelnen Teilen der Wirtschaft sehr unterschiedlich entwickelt. Man unterscheidet dabei drei große Bereiche: den primären Sektor (Bergbau, Landwirtschaft), den sekundären Sektor (industrielle Güterproduktion) und den tertiären Sektor (öffentliche und private Dienstleistungen). Es wird angenommen, daß die Arbeitsproduktivität im primären Sektor nur mittelmäßig, im sekundären Sektor wesentlich stärker, im tertiären Sektor hingegen nur sehr langsam angestiegen ist.

Ferner wird angenommen, daß sich in diesen Bereichen auch die Nachfrage unterschiedlich entwickelt: Während die Nachfrage nach Produkten des primären Sektors - vor allem nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen - in der industriellen Gesellschaft sehr schnell gesättigt sei, zeige die Nachfrage nach industriellen Gütern weitgehend variable Grenzen und lasse sich zudem durch massive Werbung und "eingebauten Verschleiß" steuern. Demgegenüber scheine die Nachfrage nach Leistungen des tertiären Sektors überhaupt keine Grenzen zu kennen. Sie sei im Lauf der Industrialisierung ständig gewachsen und auch heute noch bei weitem nicht gesättigt (vgl. Jean, Forastié, Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts, Köln, 1969).

Zweifellos ist die Berechnung der Arbeitsproduktivität besonders über längere Zeiträume hinweg aus verschiedenen Gründen problematisch. Verschiedene Berechnungsmethoden sind entwickelt und angewandt worden. Vor allem im Bereich der öffentlichen Dienste, besonders der öffentlichen Verwaltung, sind Produktivitätsberechnungen schwierig, weil deren Leistungen sich nicht in Marktpreisen ausdrücken lassen und bei anderen Maßeinheiten (z.B. Rentenfälle) der hier besonders wichtige Qualitätsaspekt unberücksichtigt bleibt. Dennoch weisen alle bisher angestellten Berechnungen in der Tendenz eindeutig nach, daß die Produktivitätsentwicklung im öffentlichen Dienst, auch der öffentlichen Verwaltung, hinter den gesamtwirtschaftlichen Durchschnittswerten zurückbleibt.

Unterdurchschnittliche Produktivitätsentwicklung im öffentlichen Dienst - wie auch in den privaten Bereichen des tertiären Sektors - bedeutet nicht, daß die dort Beschäftigten persönlich weniger leisten als andere; diese Entwicklung beruht vielmehr darauf, daß einerseits die technisch-organisatorische Ausstattung dieses Bereichs ungenügend ist, andererseits aber die Art der Arbeitsaufgaben nur in beschränktem Ausmaß technisch-organisatorische Verbesserungen zulassen.

Arbeitsproduktivität und Gehaltsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung

Zwischen der Entwicklung der Arbeitsproduktivität, der Lohn- und Gehaltsentwicklung und den Gesamtkosten eines Produkts oder einer Leistung kann folgender Zusammenhang angenommen werden:

(1) Steigen die Löhne und Gehälter im gleichen Ausmaß wie die Arbeitsproduktivität, dann ist der Anteil der Lohn- und Gehaltskosten an den Gesamtkosten des Produkts immer gleich groß.

(2) Verläuft die Lohn- und Gehaltsentwicklung nicht parallel zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität, dann sinkt oder steigt der Anteil der Lohnkosten an den Gesamtkosten des Produkts.

Es ist gesellschafts- und sozialpolitisch unververtretbar, Beschäftigte deshalb zu benachteiligen, weil sie gerade in Bereichen tätig sind, die geringe Arbeitsproduktivität aufweisen. Deshalb war es immer eine wichtige Aufgabe der gewerkschaftlichen Vertretung von Arbeitnehmerinteressen, auf die Angleichung der Lohn- und Gehaltsentwicklung in Bereichen mit unterschiedlicher Produktivitätsentwicklung hinzuwirken. Da die Arbeitsproduktivität in der öffentlichen Verwaltung nur sehr langsam zunimmt, hat dies zur Folge, daß die Lohn- und Gehaltskosten pro Verwaltungsleistung ständig ansteigen. Da Lohn- und Gehaltskosten zugleich den bedeutendsten Kostenfaktor im arbeitsintensiven und damit lohnintensiven Verfahren der öffentlichen Verwaltung darstellen, heißt das, daß die Leistungen der öffentlichen Verwaltung ständig teurer werden.

Produktivitätsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung und Kostendruck

Der Anteil an Steuermitteln, der für die Arbeit der öffentlichen Verwaltung aufgebracht werden muß, würde selbst dann steigen, wenn die Zahl der Aufgaben, die der Verwaltung zur Durchführung zugewiesen sind, nicht anwüchse. Die für die Arbeit der Verwaltung bereitgestellten Steuermittel müssen jedoch um so stärker erhöht werden, je mehr Aufgaben auf die Verwaltung zukommen und je mehr Fälle in den einzelnen Aufgabenbereichen bearbeitet werden müssen.

Die damit zunehmende Belastung des Steueraufkommens durch die Arbeitskosten der öffentlichen Verwaltung stößt in der Öffentlichkeit auf immer härtere Kritik. Meist wird von Interessenverbänden - der Industrie, den Steuerzahlern - ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen steigender Steuerbelastung der Unternehmen und einzelner und dem sich "aufblähenden Wasserkopf" Verwaltung gesehen. Auch politische Gruppen befürchten, daß die wachsenden Aufwendungen an öffentlichen Mitteln für die Verwaltung die Befriedigung anderer gesellschaftlicher und individueller Bedürfnisse gefährden, die ebenfalls von der Bereitstellung öffentlicher Haushaltsmittel abhängig sind.

Diese Kritik geht in alle öffentlich geführten Diskussionen um mögliche Reformen der Verwaltung ein und findet in der politischen Forderung Ausdruck, die Kosten der öffentlichen Verwaltung zu senken.

Kostendruck und
Bewältigungs-
haltung

Steigender Kostendruck einerseits, schnelles Wachstum der gesetzlich fixierten Aufgaben andererseits stellen die Verwaltungsspitzen vor eine außerordentlich schwierige Situation: Bereits jetzt reichen die vorhandenen Arbeitskapazitäten und die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel zur Bewältigung der steigenden Arbeitsfülle nicht mehr aus. Die notwendige Ausweitung der Arbeitskapazität und die Erhöhung der Mittel stoßen jedoch auf immer härtere Widerstände.

Das Ziel der Kostensenkung versuchen die Verwaltungsspitzen auf zwei Wegen zu erreichen, indem sie

- o die zugewiesenen Mittel und die vorhandene Arbeitskapazität noch sparsamer verwenden;
- o die Produktivität der Verfahren in der öffentlichen Verwaltung erhöhen.

Kosteneinsparung über den ersten Weg hat zur Folge, daß die Stellen der öffentlichen Verwaltung sich noch stärker auf die reine Bewältigung der ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben beschränken und ihre Leistungen auf ein gesetzlich gerade noch vertretbares Minimum reduzieren.

Der zweite Weg läßt mehrere Möglichkeiten zu. Wird dieser jedoch mit dem ausschließlichen Ziel verfolgt, die Kosten pro Leistung der Verwaltung zu senken, so führt auch er nur zur Verbilligung der Leistungen der Verwaltung, nicht aber zur Verbesserung ihrer Qualität.

Das Bestreben, die Produktivität der Verfahren zu erhöhen, ist gerechtfertigt. Jedoch sind bei allen Bemühungen zur Produktivitätssteigerung zwei Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

Produktivitätsfortschritte können dadurch erzielt werden, daß die Kosten der Leistung bei gleicher Qualität gesenkt werden, oder dadurch, daß die Qualität bei gleichen Kosten erhöht wird (oder die Qualität stärker erhöht wird als die Kosten). Versucht die öffentliche Verwaltung, die Kosten dadurch zu senken, daß sie die Qualität ihrer Leistungen verringert oder neue Anforderungen nicht berücksichtigt, dann liegt kein echter Produktivitätsfortschritt vor. Versucht sie, die Kosten bei gleicher Qualität der Leistung zu senken, so kann zwar von Produktivitätsfortschritten gesprochen werden, aber diese können nur kurzfristig die Kostensituation entschärfen, den Konflikt zwischen der Bewältigungshaltung der öffentlichen Verwaltung und steigenden gesellschaftlichen Anforderungen aber nicht lösen.

Konflikt zwischen Bewältigungshaltung und gesellschaftlichen Anforderungen

Sie verschärfen diesen Konflikt sogar noch, denn Produktivitätsfortschritte, die nur auf Senkung der Kosten bei gleicher Leistung zielen, setzen voraus, daß die Leistungen nach einem einzigen, und zwar ^{einem} ökonomischen, Kriterium gemessen werden: Nur wenn es möglich ist, ein bestimmtes Quantum von Leistungen (etwa 100 Wahlbenachrichtigungen) pro Arbeitseinheit (Zahl der Beschäftigten oder Arbeitstagen oder Arbeitsstunden) festzulegen, kann die Produktivität gemessen und Steigerung der Produktivität geplant werden. Die Festlegung nur quantitativer Leistungseinheiten läßt Qualitätskriterien, ja die Frage nach der Art der Leistung, nicht zu. Eine quantitative Steigerung der Produktivität im Sinne der Kostensenkung läßt sich nur bei bestimmten Arbeiten vertreten und ist dort auch notwendig (z.B. interne Lohn- und Gehaltsabrechnungen, aber auch Wahlbenachrichtigungen usw.).

Auf den meisten Verwaltungsgebieten dagegen muß das Kostensenkungsprinzip Maßstäben unterworfen werden, die sich aus gesellschaftspolitischen Zielsetzungen für das Verwaltungshandeln ergeben, in die gesellschaftliche Anforderungen eingegangen sind. Die defensive Haltung der Verwaltung gegenüber neuen gesellschaftlichen Anforderungen führt dazu, daß sie sich ausschließlich am Wirtschaftlichkeitsdenken orientiert.

3. Modernisierung unter den Bedingungen der öffentlichen Verwaltung

a) Modernisierung als Mittel der Produktivitätssteigerung

Begriffe und Formen der Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung

Der Begriff der Modernisierung bezeichnet alle Maßnahmen, durch die die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung erhöht werden soll. Modernisierung wird meist als neutraler Begriff verstanden, da im Rahmen von Modernisierungsmaßnahmen unterschiedliche Ziele angestrebt werden können: Senkung der Verwaltungskosten als auch höhere Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung für gesellschaftliche Anforderungen. Jedoch ist festzuhalten, daß bisher alle Modernisierungsmaßnahmen durch die Bewältigungshaltung der Verwaltung bestimmt sind. Hinter diesem Begriff verbergen sich keine neutralen Vorgänge, sondern die im Handeln der Verwaltung repräsentierten gesellschaftlichen Interessen, auf die noch einzugehen ist.

Die Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung kann in verschiedenen Formen versucht werden. Die gegenwärtigen Formen von Modernisierung lassen sich nach drei Begriffen unterscheiden: Rationalisierung, Mechanisierung und Automation.

Was heißt Rationalisierung?

Rationalisierung umfaßt alle organisatorischen Maßnahmen, durch die die Leistungsfähigkeit der Verfahren gesteigert werden soll. Rationalisierungsmaßnahmen können sowohl die Gesamtorganisation eines Verwaltungsbereichs - die sogenannte Aufbauorganisation - wie auch die Organisation von Arbeitsprozessen in den einzelnen Behörden, ihren Abteilungen und Referaten - die sogenannte Ablauforganisation - betreffen.

Rationalisierungsmaßnahmen, die vor allem auf Veränderung der Aufbauorganisation abzielen, kommen etwa in der Auflösung oder in der Zusammenlegung von Ämtern zum Ausdruck. Solche Maßnahmen werden seit Kriegsende vor allem unter dem Stichwort der Verwaltungsreform diskutiert, sind jedoch bisher nur vereinzelt und ohne besonderen Erfolg durchgeführt worden.

Rationalisierungsmaßnahmen, die die Ablauforganisation verändern sollen, verfolgen vornehmlich das Ziel, durch Standardisierung der Verfahren den notwendigen Arbeitsaufwand einzuschränken (standardisierte Formulare, zentrale Schreibstellen, Neuordnung einzelner Arbeitsschritte usw.).

Was bedeutet Mechanisierung?

Mechanisierung bedeutet die Übertragung einzelner Arbeitsschritte auf technische Geräte. In der öffentlichen Verwaltung - wie auch in der Verwaltung von privaten Unternehmen - ist bereits der Einsatz von Schreibmaschinen und später von Diktiergeräten als eine Form der Mechanisierung anzusehen. Neuere Formen der Mechanisierung sind vor allem durch den Einsatz von Buchungsmaschinen und Adrema-Maschinen gekennzeichnet.

Was bedeutet Automation?

Von Automation spricht man, wenn nicht mehr einzelne Arbeitsschritte in einem Arbeitsablauf maschinell erledigt, sondern gesamte Abläufe durch sich selbst regelnde Automaten vollzogen werden. In vollautomatisierten

Abläufen ist menschliches Arbeitshandeln ausgeschaltet. Obwohl das Schlagwort "Automation" die Diskussion um die Veränderungen der Arbeitswelt weitgehend beherrscht, sind selbst in fortgeschrittenen Industriezweigen vollautomatische Produktionsprozesse sehr selten. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung gibt es, streng genommen, noch keine Automation. Beim augenblicklichen Stand der Technologie können auch mit Computern nur Teile von Arbeitsprozessen erledigt werden, während die übrigen Teile nach wie vor manuell, d.h. durch den Einsatz menschlicher Arbeitskraft, bearbeitet werden müssen. Die sogenannte Automation in der öffentlichen Verwaltung - wie auch in der privaten Verwaltung und weiten Teilen der Fertigung - kann somit nur als "Teilautomation" bezeichnet werden.

Beziehungen zwischen den einzelnen Formen der Modernisierung

Zwischen den verschiedenen Modernisierungsformen bestehen enge Verflechtungen. So setzen bereits einfache Mechanisierungsformen durchgreifende organisatorische Veränderungen durch Rationalisierung voraus. Auf der anderen Seite lassen sich bestimmte Formen der Rationalisierung erst dann sinnvoll durchführen, wenn sie in Zusammenhang mit technischen Neuerungen stehen. Diese Verflechtung zeigt sich besonders beim Einsatz von Computern. Arbeitsabläufe, die mit Computern bearbeitet werden sollen, müssen Mindestanforderungen an Standardisierung erfüllen, denn Computer können nur aufgrund eindeutiger, in Programmen enthaltener Anweisungen arbeiten. Auf der anderen Seite werden Rationalisierungsmaßnahmen wie Zusammenfassung von Ämtern und Zentralisierung von Arbeitsabläufen erst durch die technischen Möglichkeiten der Datenverarbeitung sinnvoll. Sie gestatten es, große Mengen von Daten zu speichern und zu verarbeiten und Abläufe, in denen gleiche Daten verarbeitet werden, in der maschinellen Bearbeitung miteinander zu verbinden (Integration).

Die bisherige
Entwicklung der
Modernisierung
in der öffent-
lichen Verwal-
tung

Die Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung hat nicht erst mit der Entwicklung der Datenverarbeitung und dem Einzug der Computer begonnen. Bereits vor dem Zweiten Weltkrieg sind vor allem in der Finanzverwaltung und in den Sozialversicherungsbehörden einschneidende Rationalisierungsmaßnahmen (vor allem durch Einführung von standardisierten Formularen und Listen) durchgeführt worden. Auch einfache technische Geräte wie Schreibmaschinen, Diktiergeräte, Rechen- und Buchungsmaschinen sind frühzeitig eingesetzt worden. Trotz dieser Rationalisierungsmaßnahmen und Mechanisierungsschritte ließ sich die Produktivität in den Verfahren der öffentlichen Verwaltung ^{wie auch der Industrieverwaltung} nicht wesentlich erhöhen. Dies gelang erst seit der Einführung der elektronischen Datenverarbeitung und ist vor allem in Zukunft zu erwarten.

b) Stand und Entwicklungstendenzen der Modernisierung

Bedingungen der
Modernisierung

Die Bedingungen, unter denen die Datenverarbeitung eingeführt wird und eingeführt werden kann, sind von Verwaltung zu Verwaltung unterschiedlich.

Wirtschaftlich-
keit

Wie in Kapitel I gezeigt wurde, kann Datenverarbeitung wirtschaftlich eingesetzt werden, wenn in einer Aufgabe oder einem Aufgabenbereich Massen von einzelnen Fällen zu bearbeiten sind. Neben der Zahl der Fälle pro Aufgabe entscheidet die Zahl der Aufgaben selbst über den wirtschaftlichen Einsatz von Computern: Hat eine Behörde nur wenige Aufgaben mit jeweils wenigen Fällen zu bearbeiten, dann können Computer nicht wirtschaftlich eingesetzt werden; sind ihr hingegen viele Aufgaben zugewiesen, dann kann ein wirtschaftlicher Einsatz auch bei ^{relativ} wenigen Fällen möglich sein, wenn raffinierte technisch-organisatorische Lösungen erarbeitet werden.

Automatisier-
barkeit

Datenverarbeitung setzt voraus, daß die Aufgaben der Verwaltung "automatisierbar" sind. Was das bedeutet, wurde ebenfalls in Kapitel I bereits gezeigt. Automatisierbare Aufgaben können der elektronischen Bearbeitung jedoch verschieden hohe Widerstände entgegensetzen. Dann nämlich, wenn ihre Struktur und ihr Ablauf unterschiedlich kompliziert und verschachtelt sind. So ist die Abrechnung einer Gebühr weit weniger kompliziert als etwa ein Steuerfestsetzungsverfahren. Die Umstellung einer komplizierten Aufgabe erfordert einen höheren Aufwand an Vorbereitung (Systemanalyse, Planung, Programmierung) und höhere Maschinenkapazität. Die Datenverarbeitung setzt bei den einfacheren Abläufen unter den automatisierbaren Aufgaben an.

Technologie

Der Stand der Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung wird durch die Leistungsfähigkeit der Technologie bestimmt. Von der Entwicklung der Technik her kann der unterschiedliche Stand der Automation in verschiedenen Teilen der öffentlichen Verwaltung jedoch nicht erklärt werden.

Zusätzlich wird der Automatisierungsgrad der Verwaltung durch die Zahl der Aufgaben in einer Behörde, die Zahl der Fälle in einem Aufgabenbereich und den Grad der Automatisierbarkeit der einzelnen Abläufe beeinflußt.

Prinzipien und
Tendenzen der
Modernisierung

Viele Aufgaben,
wenig Fälle

In Verwaltungen, denen viele verschiedene Aufgaben mit jeweils geringer Zahl von zu bearbeitenden Fällen zugewiesen sind, ist die Datenverarbeitung relativ selten. In Regierungen (Bezirksregierungen) und Landratsämtern (Kreisverwaltungen) z.B. werden, wenn überhaupt, nur wenige und für diese Verwaltungen eher untypische Aufgaben maschinell bearbeitet (technische Berechnungen; Abrechnung von Besoldung, Vergütung, Lohn; Wohnfeldberechnung u.ä.). Dies geschieht bei Landratsämtern überwiegend nur im Verbund. Die zentralen Aufgaben dieser Behörden eignen sich nach Zahl und Art weniger für Datenverarbeitung.

Wenig Aufgaben,
viele Fälle

Am weitesten ist die Datenverarbeitung in Behörden fortgeschritten, denen eine begrenzte Zahl von Aufgaben mit jeweils vielen Fällen zugewiesen ist. Die zentralen Aufgaben dieser Behörden sind in der Regel stark schematisiert und deshalb für eine maschinelle Bearbeitung besonders geeignet. So wird Datenverarbeitung eingesetzt bei der Berechnung und Zahlbarmachung von Besoldung, Vergütung, Lohn in den Wehrgebührenämtern, bei den Landesbesoldungsstellen; bei Aufgaben der Beitrags-, Renten- bzw. Leistungsabteilungen in Behörden der Sozialversicherung und den Allgemeinen Ortskrankenkassen; bei der Zahlbarmachung der Renten und in den zentralen Buchhaltungen der Landesversorgungsämter.

Viele Aufgaben,
viele Fälle

Auch in Verwaltungen, denen eine Vielzahl von Aufgaben mit jeweils hoher Zahl der Fälle zugewiesen ist, hat die Datenverarbeitung einen vergleichsweise hohen Stand erreicht. Ein Beispiel ist die Steuerverwaltung. Die Datenverarbeitung wird hier im Regelfall zentral (teils auf Landesebene, teils auf der Ebene der Mittelbehörden) eingesetzt. Besonders weite Fortschritte sind bisher in zwei Bundesländern im Rahmen eines besonderen Versuchs erzielt worden: Dabei werden im wesentlichen Aufgaben bei der Steuerfestsetzung und Steuererhebung maschinell bearbeitet. Die bei diesen Umstellungen erarbeiteten Verfahren und Erkenntnisse sollen künftig auch bei der Einführung der Datenverarbeitung in die übrigen Behörden der Finanzverwaltung der Bundesrepublik genutzt werden.

Gerade an der Steuerverwaltung zeigt sich, daß auch komplizierte Aufgaben bearbeitet werden, wenn die notwendige Wirtschaftlichkeit durch großen Massenansturm gewährleistet ist.

Wenig Aufgaben,
wenig Fälle

In Verwaltungen, die relativ wenig Aufgaben mit jeweils kleiner Zahl der Fälle aufweisen, ist die Datenverarbeitung praktisch noch nicht eingedrungen.

Vor allem die Kommunalverwaltungen kleiner kreisangehöriger Städte fallen in diesen Bereich. Wenn hier Datenverarbeitung zur Bearbeitung von Verwaltungsaufgaben eingesetzt wird, so geschieht dies in Form von Aufträgen an Rechenzentren oder im Verbund mit anderen Verwaltungen.

Viele Aufgaben,
teilweise viel,
teilweise wenig
Fälle

Verwaltungen, denen viele Aufgaben zugewiesen sind, wobei einzelne dieser Aufgaben hohe, einzelne niedrige Fallzahlen aufweisen, setzen Datenverarbeitung vor allem für die Aufgaben mit Massenanfall ein.

Kommunalverwaltungen in mittleren und größeren kreisfreien Städten sind die wichtigsten Behörden dieser Art.

Dabei läßt sich generell feststellen, daß mit der Größe einer Kommune auch der Einsatz der Datenverarbeitung steigt, wobei das Verbundprinzip in den mittelgroßen Städten eine besonders wichtige Rolle spielt.

Bislang ist in diesen Behörden eine Konzentration auf Aufgaben festzustellen, die verhältnismäßig leicht automatisierbar sind: die Abrechnung von Gebühren der verschiedensten Art, statistische Aufgaben, die Abrechnung von Besoldung, Vergütung, Lohn, Aufgaben des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, die Führung von Karteien u.a.

Die Grundtendenz der Verwaltungsautomatisierung lag bisher in einer langsamen Umstellung von Arbeitsgebieten mit hohem Massenanfall und hoher bis mittlerer Automatisierbarkeit. Die Automatisierungsmöglichkeiten wurden allerdings bis heute bei weitem noch nicht ausgeschöpft.

Hier werden die primären Möglichkeiten für die weitere Entwicklung der Automation liegen. Allerdings nur primäre Möglichkeiten! Der Einsatz der Datenverarbeitung findet damit keineswegs seine Grenze. Es wird weiter gehen. Auch kompliziertere Aufgaben und Abläufe werden für maschinelle Verfahren aufbereitet werden, wenn sich damit die Verwaltungskosten senken lassen.

c) Kostenorientierte Modernisierung

Bei steigenden Aufgabenwachstum einerseits, Verteuerung der Verwaltungsleistungen und wachsendem Kostendruck andererseits sucht die öffentliche Verwaltung einen Ausweg durch Modernisierungsmaßnahmen, um so die steigende Aufgabenfülle mit geringeren Kosten bewältigen zu können.

Gestalt, Ausmaß und Tempo der Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung sind wesentlich durch diese Zielsetzungen bestimmt, Daraus folgt, daß Modernisierungsmaßnahmen im allgemeinen darauf abgestellt sind, die Produktionskosten pro Leistungseinheit durch Abbau der Personalkosten zu senken und die wachsende Aufgabenfülle bei gleichen oder nicht wesentlich steigenden Kosten zu bewältigen.

Quantität und Qualität in der Zielsetzung der öffentlichen Verwaltung in der Modernisierung

Die Ziele solcher Modernisierungsmaßnahmen sind quantitativ bestimmt. Sie lassen sich auf die einfache Formel bringen: "Geringere Personalkosten bei gleichem Ausstoß" oder "größerer Ausstoß bei möglichst gleichen Personalkosten". Qualitative Zielsetzungen, nämlich durch Modernisierung das Angebot an Leistungen der öffentlichen Verwaltung zu verbessern, treten daneben weitgehend in den Hintergrund.

Vorbilder der Privatwirtschaft für die Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung

Aber nicht nur der quantitative Charakter der Ziele bestimmt Gang und Richtung der gegenwärtigen Modernisierung. Die Verwaltungsspitzen stehen bei der Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen meist unter hohem Zeitdruck und unter dem Zwang, rasch zu sichtbaren Erfolgen - also nachweisbaren Kosteneinsparungen - zu gelangen. Da in der öffentlichen Verwaltung ausgebildete Modernisierungsfachleute - vor allem Fachkräfte für den Einsatz elektronischer Datenverarbeitung - fehlen, ist es naheliegend, auf Vorbilder der Privatwirtschaft zurückzugreifen. Die dort entwickelten Modelle für den Einsatz elektronischer Datenverarbeitung werden häufig unkritisch übernommen und auf die Arbeitsverfahren der öffentlichen Verwaltung angewandt. Dabei wird übersehen, daß die Bedingungen der Arbeitsverfahren in der Ver-

waltung von Industrieunternehmen oder der Verwaltung von großen Versicherungsgesellschaften unter ganz anderen Bedingungen stehen als die Verfahren der öffentlichen Verwaltung.

Die Übernahme von Vorbildern aus der Privatwirtschaft trägt dazu bei, daß Modernisierungsmöglichkeiten und Modernisierungserfolge vor allem unter dem Gesichtspunkte betriebswirtschaftlicher Kosten-Ertrags-Modelle gesehen werden. Ihre Anwendung auf die Arbeitsgebiete der öffentlichen Verwaltung ist teils gar nicht möglich, teils hat sie schwerwiegende Folgen.

Modernisierungsform bei kostenorientierten Modernisierungskonzepten

Kostenorientierte Konzepte in der Verwaltung sind durch folgende Modernisierungsformen gekennzeichnet:

(1) Bei Rationalisierungsmaßnahmen ist die Tendenz zu beobachten, Aufgaben an hierarchisch übergeordneten Stellen zu zentralisieren und bisher im Behördenaufbau getrennte Ämter nach Möglichkeit zusammenzulegen. Gleichzeitig ist in einigen besonders arbeitsreichen Teilen der öffentlichen Verwaltung (Steuerverwaltung, Sozialversicherung) eine zunehmend arbeitsteilige Gliederung der Behörden in einzelne sachlich zuständige Referate und Abteilungen festzustellen.

Beides bereitet den Einsatz von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen vor, die bei der Bearbeitung großer Massen gleichartiger Daten besonders rentabel sind.

(2) Folgerichtig konzentriert sich die Teilautomation auf jene Bereiche, in denen eine sehr große Anzahl von Fällen mit eindeutigen Verfahrensregeln zu bearbeiten und große Mengen von Daten zu speichern sind. Beispiele dafür sind die Behörden der Sozialversicherung (Landesversicherungsämter und Bundesversicherungsanstalt für Angestellte), die Landesversorgungsämter, die großen Finanzämter und schließlich die großen Gemeinden.

(3) Um die Möglichkeiten der Datenverarbeitung, insbesondere die hohen Kapazitäten von Großrechnern, wirtschaftlich voll auszunutzen,

wird die elektronische Datenverarbeitung - vor allem im Bereich der staatlichen Verwaltung - auf hoher hierarchischer Ebene zentral eingesetzt. In einigen Ländern sind die Planungen zur Errichtung zentraler Datenbanken für die staatliche und die kommunale Verwaltung schon weit gediehen. Die gemeinsame Benutzung zentraler Datenbanken setzt voraus, daß die Arbeitsabläufe der staatlichen und kommunalen Verwaltung weitgehend integriert werden. Diese Entwicklung kann eine einschneidende Veränderung für die traditionelle und verfassungsrechtlich gesicherte Autonomie vor allem der kleinen Gemeinden bedeuten, deren Folgen noch nicht absehbar sind.

Die Anstrengungen, die Arbeitsproduktivität mit dem Ziel der Kosteneinsparung zu erhöhen, werden in naher Zukunft die Entwicklung der Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung stark beschleunigen. Augenblicklich stehen wir erst am Anfang dieser Entwicklung. Die Möglichkeiten vor allem der elektronischen Datenverarbeitung werden erst seit verhältnismäßig kurzer Zeit genutzt.

Die Entwicklung wird um so schneller fortschreiten, je stärker sich die Interessen durchsetzen, die an vorwiegend kostenorientierter Modernisierung bestehen.

Interessen an kostenorientierter Modernisierung

Steigende Kosten der öffentlichen Verwaltung können nur durch Steuererhöhungen aufgefangen werden. Private Wirtschaftsunternehmen haben Interesse an den Leistungen der öffentlichen Verwaltung, soweit sie als Vorleistungen in die private Produktion eingehen oder die Stabilisierung des gesellschaftlichen Systems bewirken und damit die Voraussetzungen privater Produktion sichern. Sie sind aber bemüht, den Beitrag, den sie in Form von Steuern für diese Funktion der öffentlichen Verwaltung leisten müssen, möglichst gering zu halten. Jede Steuererhöhung bedeutet für private Wirtschaftsunternehmen, sofern sie aufgrund der Marktsituation die Steuererhöhungen nicht über Preise an den Verbraucher abwälzen können, geringere Profite. Ihr Interesse gilt daher allen Maßnahmen, durch die die Kosten der öffentlichen Verwaltung verringert werden.

Interessen der privaten Wirtschaft und Teilen der Öffentlichkeit an kostenorientierter Modernisierung

Interesse an einer Verringerung der Verwaltungskosten haben auch weite Teile der Bevölkerung, die als Steuerzahler für die finanziellen Aufwendungen in der öffentlichen Verwaltung aufkommen müssen. Erhöhungen der Lohn- und Einkommenssteuer und die grundsätzlich auf die Preise überwälzten Erhöhungen der Umsatz- oder Mehrwertsteuer beschneiden die realen Einkommen.

Der Ruf nach Verbilligung der öffentlichen Verwaltung findet, jedenfalls in weiten Teilen der Öffentlichkeit starken Widerhall, sobald die Vorstellung von Abbau der Steuerbelastung damit verknüpft ist. Demgegenüber besteht nur ein begrenztes Bewußtsein von den Möglichkeiten der Qualitätsverbesserung.

Interesse der
Herstellerfirmen
an kostenorien-
tierten Moderni-
sierungskonzepten

Durch Kosten- und Modernisierungsdruck in der öffentlichen Verwaltung entsteht für die^e Herstellerfirmen ein bedeutender Absatzmarkt für ihre technischen Geräte und Anlagen. Ein besonderes Interesse besitzen die Herstellerfirmen von Datenverarbeitungsanlagen an betriebswirtschaftlich orientierten Modernisierungsmodellen, die Modernisierungskonzepten der Industrieverwaltung entsprechen. Diese Modelle ermöglichen es ihnen, ihre bei der Modernisierung der Industrieverwaltung gewonnenen Erfahrungen unmittelbar auf den Bereich der öffentlichen Verwaltung zu übertragen und die in Prinzip bereits entwickelte software (Einsatzanalyse und -beratung) an die öffentliche Verwaltung noch einmal zu verkaufen.

An kostenorientierten Modernisierungskonzepten der öffentlichen Verwaltung bestehen mächtige Interessen, und sie fallen mit denen der Verwaltungsspitzen oft zusammen.

Nochmals: Das
Problem der
kostenorien-
tierten Moder-
nisierung

Natürlich kann man sagen, daß jede Form kostenorientierter Modernisierung sinnvoll für alle Gesellschaftsmitglieder ist, sofern sie zu "rationelleren" Verfahren führt, damit Kosten einspart und Mittelfreisetzt, die wiederum der Allgemeinheit zugute kommen können. Das ist aber nur zum Teil richtig.

Das Problem ist, daß in kostenorientierten Modellen die Funktion des öffentlichen Dienstes für die Gesellschaft außer Acht gelassen wird. So werden die Ziele der Modernisierung gar nicht diskutiert. Gesellschaftliche Anforderungen, die sich politisch nicht durchsetzen können, deren Erfüllbarkeit den jeweiligen Interessen noch nicht bewußt geworden ist oder deren Dringlichkeit für die Zukunft noch nicht ausreichend bekannt ist, werden nicht befriedigt. Kostenorientierte Modernisierung stellt damit Weichen für ein Ziel, dessen Alternativen nicht diskutiert sind.

Wobei es gar keine Frage ist, daß die Erfüllung neuer Anforderungen ebenfalls moderner Technologien und Organisationsprinzipien bedarf.

4. Widersprüche zwischen gesellschaftlichen Anforderungen und kostenorientierter Modernisierung

Sicher ist, daß durch kostenorientierte Modernisierung die öffentliche Verwaltung billiger wird. Deshalb lassen sich für diese Modernisierung auch vernünftige Argumente anführen. Dieses Konzept tritt aber in Konflikt mit den gesellschaftlichen Funktionen der öffentlichen Verwaltung. Das bedeutet, daß neue Lösungen der Verwaltungsmodernisierung gesucht und gefunden werden müssen.

Neue Konzepte der Verwaltungsmodernisierung müssen politisch durchgesetzt werden. Die Chancen politischer Durchsetzung sind um so größer, je mehr die gesellschaftlichen Bedingungen neuer Anforderungen bekannt sind und in neuen - alternativen - Modernisierungskonzepten berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Interessen von gesellschaftlichen Gruppen vertreten werden sollen, die eine vergleichsweise schwächere Stellung im gesellschaftlichen Machtzusammenhang haben.

Die beiden folgenden Abschnitte sollen eher beispielhaft als systematisch zeigen, welche negativen Auswirkungen kostenorientierte Modernisierung für die Gesellschaft haben kann und welche Leistungen der öffentlichen Verwaltung heute schon möglich sind.

a) Konflikte zwischen den Zielen der kostenorientierten Modernisierung und den Interessen an Leistungen der öffentlichen Verwaltung - Beispiele

Die Folgen ausschließlich kostenorientierter Modernisierung erfährt der Bürger vor allem in der "ausführenden" Verwaltung.

Belastungen und Zumutungen für den Bürger

So macht es etwa die maschinelle Bearbeitung notwendig, Verwaltungsabläufe zu standardisieren: Das bedeutet, daß der entsprechende Ablauf nach seiner eindeutigen logischen Struktur neu geordnet werden muß (Programm!) und nur die Daten erhoben und berücksichtigt werden dürfen, die für das formal festgelegte Ergebnis (Baugenehmigung, Steuerbescheid, Lohnsteuerausgleich) bedeutsam sind.

Im Interesse der Kostensenkung besteht dabei die Tendenz, den für die Standardisierung der Abläufe notwendigen

Undurchschaubare, selbst zu leistende Vorarbeiten

Aufwand auf den Bürger selbst abzuwälzen, d.h. ihm zuzumuten, maschinengerecht aufbereitete Formulare auszufüllen, deren inneren Aufbau er nicht erkennen kann. Ebenso sind die maschinell ausgedruckten Bescheide standardisiert, d.h. die beigegebenen rechtlichen Begründungen sind auf Typen von Fällen abgestellt und für den betroffenen Bürger in vielen Fällen unverständlich. Beides erschwert dem Bürger die Verfolgung seiner Rechte gegenüber den Behörden. Dieser Nachteil trifft ihn um so schwerer, als im Interesse der Kostensenkung Beratung und Information durch die Behörden, die bei der manuellen Bearbeitung durch Kontakte mit den entsprechenden Sacharbeitern immer noch möglich war, allgemein eingeschränkt wird. Die Kosten entstehen jetzt dem einzelnen, der Beratung in Form von privaten Dienstleistungen in Anspruch nehmen muß. Dabei geraten die finanziell schwächeren Teile der Bevölkerung und diejenigen, die den Umgang mit Steuerberatern, Rechtsanwälten usw. nicht ge-

Standardisierte und unverständliche Begründungen
Erschwerte Wahrnehmung von Rechten

Eingeschränkte Beratung, zusätzliche Kosten

wohnt sind, zusätzlich in die Hinterhand gegenüber solchen, die Beratungskosten als Betriebsausgaben abbuchen und sich kenntnisreiche Berater leisten können. Die genannten Nachteile treffen also nicht alle Bürger gleichmäßig.

Erschwerter
Kontakt mit
Amtsstellen

Kontakte mit den Behörden werden dem Bürger auch durch Rationalisierungsmaßnahmen erschwert, die meist im Zusammenhang mit der Einführung der elektronischen Datenverarbeitung stehen, also vor allem durch die Auflösung von Amtsstellen bzw. Außenstellen, die zunehmende Zentralisierung von Aufgaben auf hierarchisch übergeordnete Stellen. So kann etwa der Bürger in vielen Großstädten Einwohnermeldebescheinigungen nicht mehr bei den Polizeirevieren erhalten, sondern muß durch die halbe Stadt zum zentralen Einwohnermeldeamt fahren, in dem alle Einwohnermeldedaten elektronisch gespeichert sind und maschinell fortgeführt werden.

Zeitverluste

Zunehmende Entfremdung zwischen öffentlicher Verwaltung und Gesellschaft

Spezialisten der Datenverarbeitung und die Verwaltungsspitzen fordern aus Kostengründen, die rechtlichen Grundlagen des Verwaltungshandelns (Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsanweisungen) auf die Bedingungen der elektronischen Datenverarbeitung auszurichten; maschinengerechte Gesetzgebung.

Automationsgerechte Gesetzgebung

Diese Forderung kann dazu führen, daß auf Unterscheidungen, Verfeinerungen und Sonderregelungen in den gesetzlichen Bestimmungen verzichtet wird, die im Einzelfall gerechtere Lösungen möglich machen. Sicher sind heute die meisten Verwaltungsgesetze zu kompliziert. Die Vereinfachung der Gesetze ist wünschenswert. Jedoch darf diese Vereinfachung nicht nur durch das Ziel der Kostensenkung geprägt sein. Wenn man nicht nur auf Kostensenkung schießt, kann gerade der Computer die problematische "Fälle" zuverlässiger bearbeiten.

Die kostenorientierten Modernisierungskonzepte führen dazu, daß die öffentliche Verwaltung sich immer weniger als Dienst an der Gesellschaft, als Instrument zur Erfüllung gesellschaftlicher Anforderungen versteht.

Dies alles weckt im Bürger Unwillen gegen die Arbeit der Behörden, Mißtrauen gegenüber den Beamten und Angestellten, die seine Angelegenheiten betreuen.

Unpolitisches
Selbstverständnis
und Zunahme
politischer Ent-
scheidungen durch
die öffentliche
Verwaltung

Kostenorientierte Modernisierungskonzepte führen auch zu Konflikten im Verhältnis von Gesellschaft und Verwaltung.

Wie wir gesehen haben, wird die Verwaltung als Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrument immer wichtiger. Die Verwaltung wird mit diesen Funktionen nur fertig, wenn sie modernisiert. Es hängt jedoch von der Art der Modernisierung ab, welche Wirkungen Planung, Steuerung und Kontrolle für die Gesellschaft haben. Wird nur unter Kostengesichtspunkten modernisiert, so fragt man nicht mehr, was und für wen geplant wird. Man tut so, als seien die Ziele völlig klar.

Die Aufgaben eines Stadtplanungsamts z.B. sind wesentlich von den Aufgaben einer Personalausweis- oder Paßstelle in großen Kommunalverwaltungen verschieden. Während in den Personalausweis- bzw. Paßstellen Anträge auf Erteilung eines Personalausweises oder eines Reisepasses geprüft und in einem bestimmten Sinn entschieden werden, kann das Stadtplanungsamt seine Aufgabe nur erfüllen, wenn es zukünftige Entwicklung der Einwohnerzahlen, zukünftige Verkehrsbedürfnisse, die Entwicklung der Standortverteilung für Betriebe und Verkaufsstätten im Stadtzentrum und in äußeren Stadtteilen u.ä. voraussehen und daraus entstehende Anforderungen an die Stadtentwicklung erkennen kann.

Aber es darf dabei nicht stehen bleiben. Die Planungsaufgabe kann nicht erfüllt werden, wenn nur die/direkt sichtbaren Entwicklungen berücksichtigt und die Teilinteressen von Autofahrern, Einzelhändlern und Großunternehmen scheinbar neutral koordiniert werden. Es muß entschieden werden, welche Interessen, wie zu berücksichtigen sind. Die Sicherheit der alten Leute und der Kinder im Verkehr und die Reinhaltung der Luft stehen im Widerspruch zur autogerechten Stadt. Das Repräsentationsbedürfnis der Großbanken und der Industrieverwaltungen mit ihren Riesenbauten im Stadtzentrum läßt sich nicht mit einer lebendigen Innenstadt vereinbaren. Die technischen Möglichkeiten der Datenverarbeitung können ein Hilfsmittel sein, die Stadtplanung an den Bedürfnissen der Bevölkerung auszurichten. Diese Möglichkeiten dürfen jedoch nicht den Interessen einer möglichst billigen, d.h. nur kostenorientiert modernisierten Planung geopfert werden.

Kontroll-, Steuerungs- und Planungsaufgaben sind politische Aufgaben. Ihre Erfüllung setzt voraus, daß die entsprechenden Ämter und Behörden die gesellschaftlichen Anforderungen als solche erkennen und politisch bewerten können. Das bedeutet z.B. unter den heute gegebenen Bedingungen, daß es ihnen gelingt, durch die Art ihres Vorgehens die politischen Entscheidungsgremien, die ihre Aufgaben festlegen, für ihre Probleme zu interessieren und ihnen entsprechende Entscheidungsunterlagen zur Verfügung zu stellen. Dabei treten zwei Probleme auf:

Berücksichtigung politisch legitimer Kontrolle

Einmal entsteht das Problem, daß weittragende politische Entscheidungen ohne Einflußnahme und Kontrolle der gewählten politischen Vertreter getroffen und vollzogen werden.

Gefahr technokratischer Lösungen

Umgekehrt entsteht das Problem, daß öffentliche Verwaltungen sich im allgemeinen als unpolitische Instrumente verstehen. Daraus erwächst die Gefahr, daß sie zu "technokratischen" Lösungen neigen: zu Lösungen, die als

"von der Sache her zwingend und unausweichlich" bezeichnet werden, als "letztes Wissen" von Experten, das politisch gar nicht beeinflusst werden darf. Aber selbst die Frage nach dem günstigsten städtischen Verkehrsnetz kann nicht ^{nur} von Straßenbauern und Verkehrsplanern beantwortet, sondern muß politisch entschieden werden.

Verkennung des politischen Auftrags

Kostenorientierte Modernisierungskonzepte verstärken diese unpolitische Haltung. Stehen auch bei Kontroll-, Steuerungs- und Planungsaufgaben Kostengesichtspunkte im Vordergrund, werden also Planungskonzepte nur nach der Höhe des Verwaltungsaufwands beurteilt, den sie verursachen, so verfehlt die öffentliche Verwaltung ihren eigentlichen Auftrag und fügt der gesellschaftlichen und industriellen Entwicklung schweren Schaden zu.

Notwendigkeiten von Veränderungen

Je mehr die öffentliche Verwaltung sich als unpolitisches Instrument versteht, je stärker sie sich an Kostengesichtspunkten orientiert, desto stärker richtet sie sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auch an den bestehenden Verhältnissen aus, desto weniger erkennt sie die politische Notwendigkeit ihrer Veränderung.

Gesellschaftliche Anforderungen an Stadt- und Stadtentwicklungsplanung werden nicht erfüllt, wenn etwa die Verkehrsströme oder die gegebenen Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden einfach in die Zukunft projiziert werden, ohne daß ihre gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ursachen und Wirkungen untersucht und politisch gewertet werden.

Planungen der Schul- und Hochschulbehörden greifen zu kurz, wenn sie den Ausbau der Schulen und Hochschulen ausschließlich an den bisherigen Entwicklungen der Schüler- und Studentenzahlen ausrichten und neue Anforderungen an Chancengleichheit der Ausbildung wie neue Anforderungsstrukturen von Arbeit nicht berücksichtigen. Arbeitskräfteplanungen sind verfehlt, wenn sie die vorhandenen beruflichen Qualifikationen und die gegenwärtige Nachfrage nach Arbeitskräften als Planungsdaten zugrundelegen und lediglich in die Zukunft verlängern. Ebenso sind Raumordnungsplanungen von zweifelhaftem Wert, wenn sie sich ausschließlich von den augenblicklichen gegebenen Wirtschaftsstrukturen, dem vorhandenen Stand der Verkehrsentwicklung und den bisherigen Industrieansiedlungen leiten lassen.

Auswirkungen
kostenorien-
tierter Moder-
nisierungskon-
zepte auf Kon-
troll-, Steuerungs-
und Planungsaufga-
ben der öffentli-
chen Verwaltung

Werden Computer bei der Erfüllung von Planungsaufgaben nur mit dem Ziel eingesetzt, die Verwaltungskosten zu senken, dann kann ihre Anwendung zu verhängnisvollen Konsequenzen für die weitere gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung führen. Es ist sinnlos, Computer mit einer Unmenge von Daten zu füttern, die ausschließlich die gegenwärtige Situation wiedergeben.

Sicher können mit Hilfe von Computern Planungsaufgaben schneller und mit geringeren Kosten als bisher durchgeführt werden. Ausschließlich kostenorientierte Planungsmethoden verkennen aber nicht nur den politischen Charakter ihrer Aufgabe, sondern sind sogar im Sinne ihres - falschen - Einsatzes "unwirtschaftlich", weil sie die Leistungsfähigkeit dieser Anlagen für komplexe Planungsaufgaben gar nicht ausnutzen!

b) Neue gesellschaftliche Anforderungen und mögliche Leistungen der Verwaltung

Kostensenkung ist die herrschende Zielsetzung der Modernisierung. Die andere Chance liegt in einer Erhöhung der Qualität der Verwaltungsleistungen mit gleichen, möglicherweise aber sogar sinkenden Kosten.

Auch eine Modernisierung, die auf Erhöhung der Qualität von Verwaltungsleistungen ausgerichtet ist, bedeutet Produktivitätsfortschritt: Auch ihr liegt eine Verbesserung des Verhältnisses von Kosten und Leistung zugrunde. Aber Leistung bedeutet hier nicht nur ein bestimmtes Quantum von Leistungseinheiten, sondern berücksichtigt eben auch die Art der Leistung. Dabei geht es nicht um einzelbetriebliche Qualität, sondern um den gesamtwirtschaftlichen Nutzen.

Was heißt "Qualität" von Verwaltungsleistungen?

Die Tatsache, daß nur diese Seite der Modernisierung gesehen wird, ist darauf zurückzuführen, daß es nirgends klare und eindeutige Vorstellungen von Qualität

öffentlicher Verwaltungsleistungen gibt. Kein Wissenschaftler, kein Verwaltungsexperte, kein Datenverarbeitungsfachmann und kein Politiker ist heute in der Lage, umfassend und langfristig zu bestimmen, was Qualität von öffentlichen Verwaltungsleistungen zu bedeuten hat. Das kann auch gar nicht der Fall sein. Der Begriff von Qualität öffentlicher Verwaltungsleistungen bezieht sich nicht auf etwas ein für allemal Gegebenes! Er kann sich nur auf einen gesellschaftlichen Prozeß beziehen, in dem Interessen einzelner gesellschaftlicher Gruppen artikuliert und politische Prioritäten gesetzt bzw. politische Prioritäten gegen Interessenzusammenhänge durchgesetzt werden. Aber dieser Prozeß kommt nicht von selbst zustande, er verlangt den Einsatz von gezielten politischen Aktivitäten. In diesem Prozeß wird der Gewerkschaft eine bedeutende, wenn nicht ausschlaggebende Rolle zufallen. Davon wird später noch zu reden sein. Eines aber ist deutlich:

Die Qualität von Leistungen der öffentlichen Verwaltung muß sich aus den gesellschaftlichen Anforderungen ergeben. Aus den gesellschaftlichen Anforderungen sind alternative, auf Erhöhung und Veränderung der Qualität gerichtete Modernisierungskonzepte für die Verwaltung zu entwickeln. Wir sprechen daher von qualitätsorientierten Modernisierungskonzepten.

Qualitätsorientierte Modernisierungskonzepte müssen einmal für die gegenwärtige Situation und unter den gegenwärtigen Bedingungen, zum anderen aber in einer verhältnismäßig weiten Zukunftsperspektive entwickelt werden.

Qualitätsorientierte Modernisierungskonzepte

Soll die Verwaltung Bedürfnisse der Bevölkerung, soziale Gleichheit und Gerechtigkeit stärker als bisher berücksichtigen, so setzt dies eine fortschrittliche Gesellschaftspolitik und entsprechende Gesetze voraus. Aber auch dann genügt es noch nicht, daß die Verwaltung nur Gesetze vollzieht. Ihre Bewältigungshaltung wird nur dann aufgebrochen, wenn sie die Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen selbst an qualitätsorientierten, nicht kostenorientierten Zielen mißt.

Am grünen Tisch ist es nicht möglich, umfassende Konzepte einer qualitätsorientierten Modernisierung zu entwickeln. Sie müssen Ergebnis eines politischen Prozesses sein, in dem wissenschaftliche Analysen, Ausarbeitung politischer Zielvorstellungen, politische und insbesondere gewerkschaftliche Praxis in steter Wechselbeziehung stehen.

Hier wird der Versuch unternommen, an einigen Beispielen zu veranschaulichen, in welche Richtung die Entwicklung anforderungsorientierter Konzepte zielt. Einige der Beispiele zeigen, daß solche Konzepte bereits in der gegenwärtigen Situation und unter den gegenwärtigen Bedingungen entwickelt werden können. Andere Beispiele zielen stärker auf zukünftige Entwicklungen.

Beispiele zum Verhältnis von Bürger und Verwaltung

Bessere Information

Die individuellen Lebensbedingungen sind zunehmend von komplizierten und undurchschaubaren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozessen bestimmt. In vielen Fällen reicht das erworbene Wissen und die gesammelte Lebenserfahrung nicht aus, um folgenreiche Entscheidungen mit Sicherheit zu treffen, ob es sich nun um Entscheidungen zur Schul- und Berufsausbildung, zur Altersversorgung oder um die Arbeitsplatzwahl handelt. Mit Hilfe moderner Datenverarbeitungstechniken wäre es bereits heute möglich, durch öffentliche Stellen umfassende Informationshilfen zu geben, die jedem

Bürger zugänglich sind, ihm verhältnismäßig sichere Informationen für seine Entscheidungen geben^{und} die ihn von Zufall und Willkür unabhängig machen.

Ein Beispiel aus der Sozialversicherung zeigt, daß solche Informationssysteme bereits unter den gegenwärtigen Bedingungen geschaffen werden können: Gegenwärtig laufen Bestrebungen bei den Sozialversicherungsträgern, ein Informationssystem der Rentenversicherung aufzubauen, das jedem der 30 bis 35 Millionen Versicherten die Möglichkeit gibt, sich über den Stand seiner Beiträge und die Höhe seiner Rente zu informieren. Dabei sind die notwendigen persönlichen und arbeitsplatzbezogenen Daten zentral gespeichert und können jederzeit abgerufen werden. Diese Daten sollen aus den An- und Abmeldungen durch die Betriebe und die Eintragungen über die erhaltenen Entgelte aus der Versicherungskarte entnommen werden. Wird den Versicherten zugleich ein "Versicherungsscheckheft" an die Hand gegeben, d.h. ein Heft, das mehrere An- und Abmeldeformulare enthält, so kann bei jedem Arbeitsplatzwechsel des Versicherten ein Blatt aus diesem Scheckheft mit den entsprechenden Eintragungen an den Rentenversicherungsträger eingesandt werden. Dort können die entsprechenden Daten größtenteils über elektronische Lesegeräte in die Speicher eingegeben werden. Jederzeit kann dann der augenblickliche Stand der Rentenberechtigung maschinell berechnet und dem Versicherten in Form eines Kontoauszugs mitgeteilt werden. Diese Informationen können den Versicherten wertvolle Hilfe leisten, wenn sie ihre Altersversorgung verbessern wollen oder auch helfen, etwa fehlende Unterlagen zu besorgen und so rechtzeitig zu ihrer Rente zu kommen. Zugleich ermöglicht dieses System, berufliche und betriebliche Veränderungen der versicherungspflichtigen Beschäftigten zu erfassen. Es kann damit wertvolle Daten für Entscheidungen der Wirtschafts- und Regionalpolitik zur Verfügung stellen.

Bessere Beratung,
leichtere Zu-
gänglichkeit

Durch kostenorientierte Modernisierung wird es den Bürgern zunehmend erschwert, in ihren Behördenangelegenheiten Beratung der zuständigen Stellen zu erhalten. Beim gegenwärtigen Stand der Technik ist es aber ohne weiteres möglich, Beratungsstellen zu errichten, die durch sog. "Terminals" (Dateneingabe- und -abfragegeräte) mit zentralen Datenverarbeitungsanlagen verbunden sind. Den Bürgern könnte in leicht zugänglichen Außenstellen individuelle Beratung ihres Falls zuteil werden, die durch Abrufen der entsprechenden Daten von zentralen Speichern jederzeit ermöglicht würde. Derartige Verfahren sind vor allem für Verwaltungsbereiche sinnvoll, in denen das Bedürfnis der Bürger an Beratung besonders hoch ist. Dies gilt etwa für die Steuerverwaltung, wo aufgrund der außerordentlich komplizierten Gesetzgebung der Bürger ohne fachlich ausgebildeten Rat nicht die gesetzlich eingeräumten Steuererleichterungen voll ausnutzen kann. Beratungsstellen müßten allein deshalb eingerichtet werden, um tatsächlich die Gleichheit vor dem Gesetz zu sichern.

Die neuere Entwicklung der Datenverarbeitungstechnik bietet auch die Möglichkeit, Außenstellen von Behörden so zu errichten, daß sie leichter und mit wesentlich geringerem Zeitaufwand zugänglich sind. Diese Technik würde es auch erlauben, in diesen Außenstellen Routinefälle sofort zu erledigen.

Sicher sind solche Lösungen heute von ihrem technischen Aufwand her noch außerordentlich teuer. Sie würden eine hohe maschinelle Ausrüstung und die Nutzung von Datenfernübertragungsnetzen voraussetzen, die zwar schon heute von der Bundespost zur Verfügung gestellt werden (Datel-Dienste), für die aber im allgemeinen hohe Gebühren bzw. Mietkosten anfallen. Der gesamtwirtschaftliche Nutzen eines solchen Systems, der in der Verringerung von Wegen und Zeiten und in dem Interesse

an schnellerer Entscheidung besteht, könnte aber möglicherweise bereits heute die bei einer solchen Lösung entstehenden Investitionskosten ausgleichen.

Bessere Verwaltung öffentlicher Einrichtungen und Sonderdienste

Die neue Technik eignet sich auch dazu, die öffentlichen Einrichtungen besser als bisher zu verwalten. Mit Hilfe elektronischer Datenverarbeitung

werden heute schon große Bauvorhaben geplant und gesteuert (etwa U-Bahn-Bauten). Die Stundenpläne der Schulen könnten durch Computer besser auf die Bedürfnisse und die Lernfähigkeit von Kindern eingestellt werden. In öffentlichen Bibliotheken können detaillierte und aussagekräftige Dokumentationssysteme errichtet werden, die den Bibliotheksbenutzern schnelle Übersichten verschaffen. Ähnliche Dokumentationssysteme wären auch in anderen Bereichen von großem Wert, so können etwa medizinische Dokumentationen Grundlage für schnellere und genauere Diagnosen und bessere ärztliche Behandlung sein und vieles andere mehr.

Beispiele für höhere Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung bei künftigen gesellschaftlichen Anforderungen

Künftig wird es immer dringlicher werden, die Allgemeinheit vor den negativen Folgen privater Interessendurchsetzung zu schützen. Dieser Schutz kann nur dadurch erreicht werden, daß Parlament und Regierung die gesetzlichen Kontrollinstrumente weiter ausbauen und ihnen neue hinzufügen. Die Instrumente für eine langfristige Vorausschau und Planung müssen verstärkt werden, um zukünftige gesellschaftliche Entwicklungen besser voraussehen und beeinflussen zu können, etwa in der Raum- und Städteplanung, Bildungsplanung, Arbeitskräfteplanung oder Verkehrsplanung.

Wirksamere gesellschaftliche Kontrollen

Die gegenwärtig bestehenden staatlichen Kontrollinstrumente - etwa Lebensmittelkontrolle, Arzneimittelkontrolle, Gewerbeaufsicht, Kontrolle der Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen in den Betrieben, Aufsicht der Kartellbehörden, Bestimmungen über den Umweltschutz - haben sich in der Vergangenheit häufig als wenig wirkungsvoll erwiesen. Unsere Tageszeitungen sind voll von Affären und Prozessen, die Mißstände offenbaren (man denke etwa nur an den Contergan-Prozeß oder die Verunreinigung des Bodensees und des Rheins). Wirksame staatliche Kontrolle scheitert häufig am Widerstand der Interessenten, z.B. der betroffenen privaten Unternehmen. Aber vielfach verhindert auch der notwendige Verwaltungsaufwand - aus Kostengründen - den Aufbau wirkungsvoller Kontrollsysteme. Beim Aufbau solcher Kontrollsysteme sind ungeheure Mengen von Einzeldaten zu berücksichtigen und zu verarbeiten. Durch den gezielten Einsatz elektronischer Datenverarbeitung ließen sich hier wahrscheinlich große Erfolge erzielen. So könnte etwa - um nur ein Beispiel zu nennen - die Preisüberwachung durch die Kartellbehörden wesentlich erleichtert, die Kontrolle von Marktabsprachen bedeutend verstärkt werden, wenn alle Daten der Preisentwicklung gespeichert, die Entwicklung der Preisgestaltung maschinell verglichen und auffallende Veränderungen ausgedruckt würden.

Bessere Planungsdaten

Umfassende Informationssysteme, die den Bürgern wichtige Daten für Lebensentscheidungen zur Verfügung stellen, können zugleich dazu benutzt werden, die Unterlagen für die vielfältigen Planungsaufgaben der öffentlichen Verwaltung zu verbessern. Auch hier kann der beabsichtigte Aufbau eines Renteninformationssystems, von dem bereits die Rede war, als gutes Beispiel gewertet werden. Leistungsstarke elektronische Datenverarbeitungsanlagen ermöglichen es außerdem, alternative Planungskonzepte durchzuspielen und die jeweiligen Folgen zu berechnen. In der Privatindustrie wird be-

reits seit einiger Zeit die langfristige Produktions- und Absatzplanung mit solchen Methoden vorgenommen. Solche Planungsverfahren sind aufwendig. Aber selbst die hohen Kosten solcher Verfahren sind mit großer Sicherheit geringer als die ungeheuren Kosten, die der Volkswirtschaft durch unterbliebene, unvollständige oder verfehlte Planung erwachsen. Durch solche Planungen werden die Weichen für die Zukunft gestellt. Die Versäumnisse der letzten Jahrzehnte in der Raum- und Stadtplanung, in der Bildungs- und Berufsausbildungsplanung, der Arbeitskräfteplanung und der Verkehrsplanung müssen als mahnende Beispiele dafür gewertet werden.

Reprivatisierung
von öffentlichen
Leistungen

In den privaten Großunternehmen werden mit großem Aufwand einfallreiche Techniken der Modernisierung im Hinblick auf die Verbesserung der Marktchancen eingeführt. Immer häufiger dringen private Unternehmen in Bedürfnisbereiche ein, die bisher durch öffentliche Leistungen unzureichend erfüllt wurden (Beispiel: Private Arbeitsvermittlung für Teilzeitbeschäftigung, private Landvermessung). Es besteht die Gefahr, daß bei einer Fortsetzung der nur kostenorientierten Modernisierung der Verwaltung immer mehr Leistungen, an denen öffentliches Interesse besteht, nur unter Gewinninteressen erbracht werden, und damit für den einzelnen teuer oder unzugänglich werden.

Bessere Grundlagen für staatliche Steuerungs-
aufgaben

Mehr und bessere Daten erlauben eine bessere Planung in der staatlichen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. So können z.B. etwa Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik endlich besser abgesichert werden. Bildungsinvestitionen (Ausbau von Schulen und Hochschulen) könnten gezielter und wirksamer eingesetzt werden. Manche gesetzgeberischen Entscheidungen wären anders ausgefallen, wenn den gesetzgebenden Körperschaften mehr und bessere Informationen zur Verfügung gestanden hätten.

Qualitätsorientierte Modernisierungskonzepte setzen gesellschaftspolitische Zielsetzungen voraus, die Gleichheitsrechte und damit die Bedürfnisse vor allem sozial schwacher Bevölkerungsschichten mehr berücksichtigen als bisher. Die konkrete Ausgestaltung dieser Zielsetzung und entsprechende politische Entscheidungen aber setzen gerade wieder qualitätsorientierte Modernisierungskonzepte voraus und damit mehr und sicherere Informationen, langfristige und bessere Planung, stärkere Kontrollen privater Interessendurchsetzung.

Das aber heißt nicht, daß politische Entscheidungen durch Verwaltungsexperten, Wissenschaftler und Planungsfachleute getroffen werden können und sollen.

Für solche Entscheidungen gibt es keine politisch neutralen Maßstäbe, denn sie stabilisieren oder verändern allemal bestehende Interessen- und Machtzusammenhänge. Deshalb müssen die Entscheidungsinstanzen selbst und die Grundlagen ihrer Entscheidungen (die Informationssysteme und die Experten) demokratischer Kontrolle zugänglich sein.

5. Die Situation der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung bei kostenorientierter Modernisierung

Bisher wurde nur gezeigt, daß das klassische Verwaltungsmodell besondere Bedingungen für die Modernisierung schafft. Die Stellung der Beschäftigten ist ein wichtiger Bestandteil der klassischen Verwaltungsorganisation. Kostenorientierte Modernisierung wirkt auf diese Organisation zurück und verändert vor allem die Stellung der Beschäftigten.

a) Die Stellung der Beschäftigten

Allgemeine Kennzeichen der Stellung der Beschäftigten

Ganz allgemein läßt sich die Stellung der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung dadurch kennzeichnen, daß Verdienst und Besoldung, Aufstieg, Sicherung des Ar-

beitsverhältnisses im wesentlichen von persönlichen Merkmalen der Beschäftigten und nur begrenzt von der Tätigkeit oder der Leistung abhängig sind. Solche persönlichen Merkmale sind einmal Schulabschlüsse und Einstellungsprüfungen in Laufbahngruppen, zum anderen Dienst- und Lebensalter.

Leistung und Tätigkeit

Die Stellung der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung wird im Regelfall nicht von den konkreten Tätigkeiten bestimmt, die sie ausführen. Die Höhe ihres Verdienstes richtet sich nicht nach einem bestimmten meßbaren Quantum von Leistungen und auch ihr Fortkommen setzt nur eine "allgemeine" Bewährung voraus. Selbstverständlich können auch Beamte und Angestellte der öffentlichen Verwaltung ihr berufliches Fortkommen durch den Nachweis besonderer Leistungen beschleunigen. Dagegen bestimmt sich die Stellung der Arbeiter und Angestellten in der privaten Wirtschaft abgesehen von Leuten in Management- und Stabsfunktionen - weitgehend nach der Tätigkeit, die sie ausführen und nach besonderen Leistungsnachweisen (extremstes Beispiel: Akkordarbeit).

Laufbahn- (Vergütungs-) gruppen und Stellenkegel

Einem Beamten oder Angestellten werden grundsätzlich nur Tätigkeiten übertragen, die für die Laufbahngruppe bzw. -stufe, in der er eingeordnet ist, vorher festgelegt worden sind. Einstellung und Eingruppierung von Beschäftigten folgen dabei dem in den Besoldungsgesetzen enthaltenen Stellenschlüssel. Dieser gibt ein bestimmtes Verhältnis der Laufbahn- bzw. Vergütungsgruppen zueinander an.

Dadurch entsteht ein Stellenkegel mit einer kleinen "Spitze" (höherer Dienst bzw. entsprechende Vergütungsgruppe) und einem starken, mit abnehmender Qualifikation sich verbreiternden Mittelbau (Beschäftigte des gehobenen und mittleren Dienstes bzw. entsprechende Vergütungsgruppen). Dieser Stellenkegel ist je nach den

Aufgaben der Behörden unterschiedlich ausgeprägt. So weisen etwa die Behörden der Sozialversicherung einen flacher ausgeprägten Stellenkegel auf als die Behörden der inneren Verwaltung; bei den Mittelbehörden (etwa den Bezirksregierungen) ist die Spitze wesentlich breiter als bei den Ämtern (also etwa bei den Landratsämtern und kreisfreien Gemeinden).

Wichtigste Unterschiede in der Stellung der Beamten und Angestellten

Die vom Stellenkegel vorgezeichneten Aufstiegschancen stehen nicht allen Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung gleichermaßen offen.

Während gesetzlich festgelegte Laufbahnordnungen den Beamten grundsätzlich ermöglichen, die über den Stellenkegel aufgezeichneten Aufstiegschancen wahrzunehmen, ist den öffentlichen Angestellten der Aufstieg über den Stellenkegel weitgehend verschlossen.

Beamten- und besoldungsrechtliche Bestimmungen verleihen dem Beamten sogar ein gewisses Recht auf Aufstieg. Dies wird den Angestellten grundsätzlich nicht zugestanden. Allerdings muß der Beamte solche erweiterten Aufstiegschancen mit einer grundsätzlichen Versetzungsbereitschaft erkaufen. Demgegenüber brauchen sich die Angestellten der öffentlichen Verwaltung nicht zu einer allgemeinen Versetzungsbereitschaft zu verpflichten, dafür sind ihre Aufstiegschancen grundsätzlich durch den Stellenkegel der Behörde, bei der sie angestellt sind, beschränkt.

Unterschiedliche Qualifikation

In ihrer besonderen Ausbildung erhalten die Beamten Qualifikationen, die es ihnen theoretisch ermöglichen sollen, alle Arbeitsgebiete ihrer Laufbahn bzw. Laufbahngruppe - auch in verschiedenen Behörden - zu betreten.

Demgegenüber sind die Qualifikationen der Angestellten der öffentlichen Verwaltung spezifischer auf bestimmte Arbeitsgebiete zugeschnitten. Ihr Einsatz auf anderen

Arbeitsgebieten und damit möglicher Aufstieg innerhalb auch von der Qualifikation her der Behörde ist/weitgehend begrenzt.

Interessen der Beschäftigten an ihrer Stellung

Die Stellung der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung kommt weitgehend ihren Interessen an einer möglichst großen Sicherung des Arbeitsplatzes entgegen. Beamte werden auf Lebenszeit ernannt, ihre Entfernung aus dem Öffentlichen Dienst ist nur über Disziplinarverfahren möglich. Auch die Angestellten der öffentlichen Verwaltung sind durch Tarifverträge gegen Arbeitgeberkündigungen weitgehend abgesichert, nach 15-jähriger Zugehörigkeit zu einer Dienststelle sind auch sie praktisch unkündbar. Das bedeutet ein Maß an Arbeitsplatzsicherheit, wie es in weiten Teilen der privaten Wirtschaft nicht anzutreffen ist.

Arbeitsplatzsicherheit

Kontinuierlich steigende Bezüge

Auch ohne Beförderungen und Aufstieg steigen die Bezüge mit fortschreitendem Dienstalder (Beamte) bzw. fortschreitendem Alter (Angestellte) kontinuierlich an. Beamte und Angestellte müssen sich also nicht - wie die meisten Arbeitnehmer in der privaten Wirtschaft - in einen schwierigen und oft heiklen Kampf um Gehaltserhöhungen mit ihren Arbeitgebern einlassen. Sie können auf Jahre hinaus ihre Einkommenszuwächse berechnen.

Gesicherte Altersversorgung

In besonders hohem Maß kommt die Stellung der Beamten und Angestellten der öffentlichen Verwaltung Interessen an einer gesicherten Altersversorgung entgegen. Nach Erreichen der Altersgrenze und Ausscheiden aus dem Dienst behalten die Beamten einen wesentlichen Teil ihrer Bezüge als Ruhesgeld. Auch die Altersversorgung der Angestellten ist durch Versorgungskassen gesichert und den Ruhestandsbezügen der Beamten weitgehend angeglichen.

Weitere Vergünstigungen

Weitere Vorzüge, die den Arbeitnehmern der privaten Wirtschaft im allgemeinen nicht zugute kommen, sind z.B.: staatliche Beihilfen im Krankheitsfall für Beamte, günstige Kredite für Arbeitnehmer, die Nutzung preisgünstiger Dienstwohnungen u.a.

b) Auswirkungen der kostenorientierten Modernisierung
auf die Stellung der Beschäftigten

Vordringliches Ziel kostenorientierter Modernisierungskonzepte ist es, die Produktionskosten durch den Einsatz von technisch-organisatorischen Hilfsmitteln zu senken. Da die Verfahren der öffentlichen Verwaltung in großem Umfang menschliche Arbeitskraft erfordern, bestehen diese Produktionskosten zum weit überwiegenden Teil aus Lohn- und Gehaltskosten.

Kostensenkung in der öffentlichen Verwaltung bedeutet daher in erster Linie Senkung des Anteils der Personalkosten.

Wachsen die Aufgaben einer Behörde wenig oder gar nicht, dann kann Senkung der Personalkosten nur heißen: Abbau des vorhandenen Personals. Muß der Ausstoß an Verwaltungsleistungen in einer Behörde wegen starkem Aufgabewachstum gesteigert werden, kann das Ziel heißen: trotz steigender Leistungen keine Ausweitung des Personalbestands.

Das Ziel kostenorientierter Modernisierung ist es jedoch nicht nur, gleiche Leistungen mit geringerem Personalaufwand oder höhere Leistungen mit gleichem Personalaufwand, sondern auch höhere Leistungen mit geringerem Personalaufwand zu erbringen. Bei beschleunigter Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung heißt das Ziel der Kostensenkung auch in Behörden mit starkem Aufgabewachstum tendenziell: Abbau des vorhandenen Personals.

Allein diese einfache Überlegung zeigt, daß das Ziel, Personalkosten durch Modernisierung zu senken, in Konflikt mit der Stellung der Beschäftigten und den Interessen an der Aufrechterhaltung dieser Stellung treten muß.

Kostenorientierte Modernisierungskonzepte zielen jedoch nicht nur auf den Abbau des Personals der öffentlichen Verwaltung, sondern haben tiefgreifende Auswirkungen auf die Tätigkeiten der Beschäftigten, auf Qualifikationsanforderungen, Verdienste, Aufstiegschancen.

Dieser Konflikt liegt tiefer und bedarf genauerer Untersuchung. Wir gehen dabei zunächst von Formen der Modernisierung aus, die wir oben bereits kennengelernt haben (s. II, 3.a)).

Änderung der Tätigkeitsstrukturen bei kostenorientierter Modernisierung

Bei Rationalisierung von Ablauforganisationen

Rationalisierungsmaßnahmen, die auf die Organisation der Arbeitsabläufe gerichtet sind, verändern notwendigerweise die Tätigkeitsstrukturen. So wird etwa durch die Einführung standardisierter Formulare ein bisher einheitlicher Arbeitsprozess in zwei Teile zerlegt: Ein Teil besteht in der Eintragung der Daten in die Spalten des Formulars, ein anderer Teil besteht in der Wertung dieser Daten aufgrund der einschlägigen rechtlichen Regelungen. Werden beide Teile des Arbeitsprozesses von einem Sachbearbeiter vollzogen, so ändern sich die Anforderungen an seine Qualifikation trotz der veränderten Tätigkeitsstruktur nicht. Werden aber beide Teile des Arbeitsprozesses verschiedenen Bearbeitern zugewiesen, so sind die Qualifikationsanforderungen für den ersten Teil des ursprünglich einheitlichen Arbeitsprozesses (Ausfüllen des Formulars) gering, die Qualifikationsanforderungen für den zweiten Teil (rechtliche Beurteilung) bleiben bestehen.

Bei Rationalisierung von Aufbauorganisationen

Die gleiche Wirkung tritt ein, wenn verhältnismäßig unkomplizierte Aufgaben aus dem Bereich, den bisher ein Beschäftigter zu bearbeiten hatte, herausgelöst und einer neugeschaffenen selbständigen Abteilung zugewiesen werden. So stellen etwa die Aufgaben in der Lohnsteuerabteilung eines Finanzamtes geringere Anforderungen an die Qualifikation der Bearbeiter als die Aufgaben, die in der allgemeinen Veranlagungsstelle verblieben sind.

Rationalisierungsmaßnahmen in der Ablauforganisation führen zum Wegfall von Stellen und bewirken außerdem oft tiefgreifende Veränderungen der Tätigkeiten; Änderungen der Qualifikationsanforderungen können damit verbunden sein. Bezieht sich die Rationalisierung auf die Aufbauorganisationen (werden also z.B. Aufgaben zentralisiert und Ämter zusammengelegt o.ä.), so fallen in der Regel ganze Tätigkeiten - Stellen! - weg.

Bei Mechanisierung
in Arbeitsabläu-
fen

Mechanisierung bedeutet den Einsatz technischer Geräte in einzelnen Arbeitsschritten. Bestand die Tätigkeit des Bearbeiters bisher in der Ausführung des Schritts, der jetzt der Maschine übertragen ist, so wird seine Tätigkeit ebenfalls grundlegend verändert, sie kann im Extremfall vollständig wegfallen.

In der öffentlichen Verwaltung bedeutet jedoch Mechanisierung im Regelfall nur, daß jener Teil der Tätigkeit wegfällt oder sich verändert, der die geringsten Anforderungen an die Qualifikation des Bearbeiters stellt.

So bestehen etwa die Anforderungen an die Qualifikation eines Kontenführers in der öffentlichen Verwaltung weniger darin, zuverlässig Zahlenkolonnen zusammenzuzählen, als in der Fähigkeit, die Richtigkeit einzelner Kontenansätze zu überprüfen. Mechanisierung, etwa durch Einsatz von modernen Rechenmaschinen, bewirkt daher eine teilweise Veränderung der Tätigkeiten, läßt die wesentlichen Qualifikationsanforderungen an den Bearbeiter im Regelfall jedoch unverändert bestehen.

Bei Teilautoma-
tion von Abläu-
fen

Die einschneidendste und zukunftssträchteste Form der Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung ist die Teilautomation einzelner Abläufe, die durch den Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen erreicht werden kann.

Bei Teilautomation werden nicht einzelne Arbeitsschritte, sondern geschlossene Teile von Arbeitsabläufen maschinell bearbeitet. Dabei werden die Tätigkeiten tiefgreifend verändert:

- o Ein Teil bisher erforderlicher Tätigkeiten verändert sich und nimmt den Charakter von Vor- und Zuarbeiten an. Diese bestehen im wesentlichen in der Übersetzung der vorhandenen, im Rohzustand befindlichen Daten in eine maschinengerechte Form und verlangen nur geringe Qualifikationen (z.B. Lochen, Codieren).
- o Ein Teil der Tätigkeiten entfällt. Er wird von der Anlage automatisch vollzogen.
- o Ein Teil der Tätigkeiten bleibt in früherer Form erhalten. Im Regelfall handelt es sich um die Bearbeitung "schwieriger" oder seltener Fälle, die grundsätzlich nicht oder nicht unter vertretbarem Aufwand für elektronische Datenverarbeitung programmiert werden können.
- o Ganz neue Tätigkeiten entstehen, die mit der Analyse des Ablaufs und mit der Programmierung zu tun haben (sie werden dann nach einer Weile nur noch dann und wann gebraucht) und solche, die die Bedienung (und eventuelle Wartung) der Maschinen betreffen. Diese Tätigkeiten erfordern teilweise hohe Qualifikationen.

Ein Beispiel

Die Tätigkeit eines Finanzbuchhalters umfaßte die Führung und Überwachung der Steuerkonten von Steuerpflichtigen (mit Hilfe manuell geführter Karteien), Auskünfte an die Veranlagungsstelle und Vollstreckungsstelle (für Stundungen, Erlasse, Niederschlagungen) und an den Steuerpflichtigen selbst. Wesentliche Qualifikationsanforderungen dieser Tätigkeit bestanden darin, eingegangene Zahlungen den verschiedenen Steuerschulden eines Steuerpflichtigen zuzurechnen, Steuerschulden mit eventuellen Guthaben aufzurechnen, besondere Buchungsanträge entgegenzunehmen und auszuführen (soweit die gesetzlichen Vorschriften dies gestatten) und schließlich den Zahlungseingang zu überwachen (Mahnungen und gegebenenfalls Benachrichtigung der Vollstreckungsstelle).

Wird die Führung und die Kontrolle von Steuerkonten auf elektronische Datenverarbeitung übernommen, so bleiben einerseits als manuelle Tätigkeit nur die Aufbereitung der Daten für die maschinelle Bearbeitung, auf der anderen Seite etwa die Beurteilungen von besonderen Buchungsanträgen und die Entscheidung von schwierigen Aufrechnungslagen, die aufgrund der eingegebenen Programme nicht maschinell vollzogen werden können. Alle übrigen Tätigkeitsanteile entfallen und werden vom Computer automatisch vollzogen.

Der eine Teil der Tätigkeit, der in der manuellen Tätigkeit verbleibt (maschinengerechte Vorbereitung der Daten), stellt an den Bearbeiter wesentlich geringere Qualifikationsanforderungen als seine frühere Tätigkeit. Der andere Teil (Entscheidung von besonderen Buchungsanträgen, schwierige Aufrechnungslagen etc.) verlangt von dem Bearbeiter eine höhere Qualifikation. Die bisher von einem Bearbeiter durchgeführte einheitliche Tätigkeit wird nun geteilt, um Personalkosten sparen zu können: Der umfangreiche Teil, der geringe Qualifikationsanforderungen enthält (Vorbereitung der maschinellen Bearbeitung), wird einem Bearbeiter mit geringerer Qualifikation, der zahlenmäßig geringe Teil, der höhere Qualifikationsansprüche stellt, einem Bearbeiter mit höherer Qualifikation zugeteilt. Daneben sind - auf den ehemaligen Finanzbuchhalter bezogen - auch noch "Eruchteile" einer neuen Tätigkeit entstanden, nämlich die Bedienung des Computers.

Personelle Auswirkungen: Soziale und gewerkschaftliche Probleme

Die einzelnen Modernisierungsmaßnahmen - Rationalisierung, Mechanisierung und Teilautomation - verändern die Tätigkeiten unterschiedlich stark.

Auswirkungen von kostenorientierten Modernisierungsmaßnahmen auf die Zahl der Stellen und die Struktur der Tätigkeiten bringen soziale Probleme für den betroffenen Beschäftigten: Er wird auf einen anderen Arbeitsplatz innerhalb der Behörde umgesetzt, in eine andere Behörde versetzt oder sogar freigesetzt.

Es wäre jedoch kurzsichtig, personelle Auswirkungen der kostenorientierten Modernisierung nur als individuelle Härtefälle zu betrachten. Jeder einzelne dieser Härtefälle weist in seiner sozialen und gewerkschaftspolitischen Problematik über den Einzelfall hinaus und läßt erkennen, daß kostenorientierte Modernisierungsmaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung allgemein auf die Stellung der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung und die daran bestehenden Interessen einwirken. Die Auswirkungen werden in naher oder weiterer Zukunft einen großen Teil der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung betreffen.

Auswirkungen kostenorientierter Modernisierung

Alle Modernisierungsmaßnahmen haben die allgemeine Tendenz, die Arbeitsplätze einer Behörde zu verringern und zu verändern. Dabei können

- o Tätigkeiten entfallen,
- o Tätigkeiten sich verändern,
- o neue Tätigkeiten entstehen.

Im allgemeinen ergibt sich bei Modernisierung eine Kombination dieser Möglichkeiten. Das bedeutet für die Beschäftigten:

- o Freisetzung,
- o Umsetzung,
- o Versetzung.

Mit der Veränderung von Tätigkeiten sind für die (nicht freigesetzten) Arbeitskräfte veränderte Qualifikationsanforderungen verbunden.

Unter welchen Voraussetzungen führen Modernisierungsmaßnahmen generell zu personellen Auswirkungen?

Freisetzung

Freisetzung bringen die größten Härten mit sich. Sie bedeuten den Verlust des Arbeitsplatzes. Beschäftigte des öffentlichen Dienstes sind vom Verlust des Arbeitsplatzes um so härter betroffen, je schwieriger es wird, die in der öffentlichen Verwaltung erworbenen speziellen Qualifikationen in anderen Wirtschaftsbereichen zu verwerten. Vor allem für Kräfte mittlerer Laufbahngruppen ist es schwer, eine ihrer bisherigen Tätigkeit gleichwertige Stelle auf dem Arbeitsmarkt zu finden.

Die Verringerung von Stellen in einer Behörde muß jedoch nicht notwendigerweise zu Freisetzungen führen. Konnten bisher nicht alle im Stellenplan vorgesehenen Stellen besetzt werden - das trifft häufig für Behörden mit starkem Aufgabenwachstum zu (Lohnsteuerstellen der Finanzämter, Behörden der Sozialversicherung) -, so können Modernisierungsmaßnahmen zunächst dazu führen, daß der vorhandene Personalfehlbestand (in manchen Behörden bis zu 30 %) aufgefangen wird. Jedoch kann die Verringerung von Stellen auch in diesen Behörden bedeuten, daß zeitweilig Einstellungssperren verhängt werden.

Dieser Zusammenhang wird oft verdeckt, wenn die Altersstruktur der Beschäftigten einer Behörde einen hohen Anteil von Kräften aufweist, die kurz vor der Erreichung der Altersgrenze stehen (Überalterung) oder wenn hohe Fluktuation besteht (z.B. in Behörden mit einem verhältnismäßig hohen Anteil verheirateter weiblicher Kräfte). Die Verringerung der Stellen wird dann durch sogenannten "natürlichen Abgang" aufgefangen. Stellen, die wegen Erreichung der Altersgrenze oder Arbeitnehmer-Kündigung frei werden, werden nicht mehr besetzt.

Die Verringerung der Stellen braucht nicht zu realen Freisetzungen und zu sozialen Konflikten zu führen. Man muß sich aber darüber im klaren sein, daß Freisetzungen und ihre Auswirkungen durch besondere Umstände verdeckt

sein können. Die Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung steht erst in ihren Anfängen. Freisetzungen können nur in einer Übergangszeit durch Abbau von Personalfehlbestand und natürlichen Abgang aufgefangen werden.

Umsetzungen

In allen Fällen, in denen Modernisierungsmaßnahmen zur Verringerung der Stellenzahl einer Behörde führen, müssen Umsetzungen vorgenommen werden. Umsetzungen lassen sich jedoch auch dann nicht vermeiden, wenn wegen starken Aufgabenwachstums der Gesamtpersonalbedarf einer Behörde trotz Modernisierung steigt. Umsetzungen verlangen von den betroffenen Beschäftigten, den bisherigen Arbeitsplatz aufzugeben und sich in einen neuen Arbeitsplatz einzuarbeiten; dies ist allemal mit Anforderungen an Anpassungsfähigkeit und Lernbereitschaft verbunden. Sie bringen am Arbeitsplatz und privat zumeist bedeutende psychische Umstellungen (neue Arbeit, neue Kollegen, neue Vorgesetzte, Unsicherheit, Zukunftsprobleme), die insbesondere von Älteren oft schwer bewältigt werden.

Damit ist jedoch die soziale Problematik von Umsetzungen nicht erschöpft. Die neuen Arbeitsplätze stellen oft geringe Anforderungen an die Qualifikation. Dies gilt nur dann nicht, wenn in der Behörde freie Stellen aufzufinden sind, die vergleichbare Qualifikationsanforderungen stellen und bisher von Modernisierungsmaßnahmen noch nicht ergriffen worden sind. Auch hier setzt die Umsetzung im Regelfall voraus, daß der Betroffene sich in ein neues Sachgebiet einarbeitet - bei Beschäftigten mittlerer Qualifikation lassen sich solche Umsetzungen aber meist nur nach Umschulung erzielen, die wiederum zusätzlichen Aufwand und Lernbereitschaft beim einzelnen erfordert.

Umsetzungen, die mit einer Senkung der Qualifikationsanforderungen verbunden sind, treten vor allem dann auf, wenn durch Teilautomation bisher einheitliche Arbeitsvollzüge aufgespalten werden. Arbeitskräfte, die über einen längeren Zeitraum hinweg ihre erworbenen Qualifikationen nicht mehr einsetzen können, verlieren ihre Kenntnisse und Fertigkeiten nach einiger Zeit, ihre Erfahrungen verlieren ihren Wert - es ist tatsächlich ein "Qualifikationsverlust" eingetreten.

Umsetzungen treten bei fast allen Modernisierungsmaßnahmen auf: sie führen durchweg zu sozialen und psychischen Belastungen der Betroffenen, bedeuten sehr oft einen Qualifikationsverlust und tragen auch die Gefahr des Statusverlusts in sich.

Umsetzungen ohne tendenziellen Qualifikationsverlust sind in den Behörden nur solange möglich, als noch Stellen mit vergleichbaren Qualifikationsanforderungen frei sind. Auch ist die Möglichkeit von Umsetzungen auf Arbeitsplätze mit geringeren Qualifikationsanforderungen durch die Zahl der neu geschaffenen Stellen nach der Modernisierung begrenzt.

Versetzungen

Sind in einer Behörde die Möglichkeiten der Umsetzung ausgeschöpft, so müssen die von den Modernisierungsmaßnahmen unmittelbar betroffenen Beschäftigten an andere Behörden ihrer Laufbahnrichtung versetzt werden, in denen freie Stellen mit den bisherigen Qualifikationsanforderungen verfügbar sind. Dabei wird es sich vor allem um kleinere Behörden handeln, in denen Modernisierungsmaßnahmen gegenwärtig keinen wirtschaftlichen Erfolg versprechen.

Die Möglichkeit der Versetzung ist grundsätzlich auf Beamte beschränkt. Selbst wenn die betroffenen Beamten in den neuen Behörden mit denselben Aufgabengebieten wie bisher betraut werden, sind Versetzungen mit einem Arbeitsplatz- oder auch Ortswechsel verbunden, zwingen also zur Aufgabe der vertrauten Umgebung und können

dadurch auch zu materiellen Nachteilen führen. Mit Versetzungen sind häufig dann auch Umsetzungen mit allen ihren Folgen verbunden.

Angestellte des öffentlichen Dienstes können nicht versetzt werden; sie können höchstens von sich aus versuchen, in entsprechenden Stellen anderer Behörden neue Arbeitsplätze zu finden. Bei ihnen führen also die Bedingungen, die bei Beamten zu Versetzungen führen, häufig direkt zu Freisetzungen.

Wenn ein gewisser Modernisierungsgrad überschritten ist, führen weitergehende Maßnahmen - bei Beamten - oft zu Versetzungen, die über die Probleme der Umsetzung hinaus alle mit Arbeitsplatz- und Ortswechsel verbundenen Nachteile mit sich bringen.

Welche personellen Auswirkungen waren bisher bei der Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung konkret zu beobachten?

In fast allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung steckt die Modernisierung noch in den Kinderschuhen. Beschleunigt sie sich unter den Bedingungen der Kostenorientierung, so werden die bisher noch begrenzten sozialen Folgen sich zuspitzen. Bisher wurden Prinzipien der Auswirkungen skizziert. Ganz kurz sollen nun die heute bereits sichtbaren Folgen gezeigt werden. Sie bestätigen die Tendenzen.

Kaum Freisetzungen

Bisher konnten reale Freisetzungen durchweg vermieden werden. In einem Teil der Behörden (so etwa in den Landesversicherungsanstalten) wächst die Zahl der Aufgaben so stark, daß der Personalbestand trotz verhältnismäßig weit fortgeschrittener Teilautomation in den letzten Jahren weiter gestiegen ist. In Behörden, in denen Modernisierungsmaßnahmen zu einer Verringerung der Zahl der Stellen führte (so in einigen großen Kommunalverwaltungen), konnten Freisetzungen durch den sogenannten natürlichen Abgang aufgefangen oder durch Abbau des Personalfehlerbestands vermieden werden.

Viele Umsetzungen

Vor allem die Teilautomation hat jedoch in allen Behörden (so etwa in den Versorgungsämtern, den Behörden der Sozialversicherung und in einigen Finanzämtern) zu bedeutenden Umsetzungen geführt. Betroffen waren meist Angehörige des mittleren Dienstes (bzw. Angestellte der entsprechenden Vergütungsgruppe). Diese Kräfte wurden entweder in Arbeitsbereichen eingesetzt, die bislang von der Teilautomation noch nicht erfaßt wurden, bei denen aber abzusehen ist, daß sie in naher Zukunft ebenfalls auf maschinelle Bearbeitung umgestellt werden. Oder sie wurden auf neugeschaffene Stellen umgesetzt, die den nach der Umstellung verbleibenden Rest an manueller Tätigkeit umfassen und im wesentlichen in Zuarbeiten auf das maschinelle Verfahren bestehen. Geringere Qualifikationsanforderungen waren die Regel.

Spürbare Versetzungen

Aus Behörden der staatlichen Verwaltung wurden Beamte des mittleren, aber auch des gehobenen Dienstes an Behörden versetzt, in denen Modernisierungsmaßnahmen bisher noch nicht oder nicht umfassend durchgeführt wurden. So bestehen beispielsweise in einem Stadtstaat weitreichende Pläne zur Teilautomatisierung in der Steuerverwaltung. Nach diesen Plänen sollen Teile des Steuer-Festsetzungsverfahrens und das Steuer-Erhebungsverfahren in allen Finanzämtern auf elektronische Datenverarbeitung übernommen werden. Die Umstellung erfolgt schrittweise. Finanzbuchhalter und Veranlagungsbeamte wurden aus den umgestellten Finanzämtern in die Ämter versetzt, in denen die entsprechenden Arbeitsabläufe noch nicht auf das maschinelle Verfahren übernommen wurden. Ist die Teilautomation entsprechend den vorliegenden Plänen in allen Finanzämtern dieses Stadtstaates durchgeführt, wird das Problem entstehen, in welche Behörden eines anderen Verwaltungszweiges die freiwerdenden Kräfte (Finanzbuchhalter und Veranlagungsbeamte) versetzt werden können. Versetzungsmöglichkeiten innerhalb der Steuerverwaltung des Stadtstaates bestehen ^{dann} nicht mehr.

Personelle Auswirkungen in der zukünftigen Entwicklung

Beschleunigt sich die Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung, so werden in kurzer Zeit die bisher noch gegebenen Möglichkeiten ausgeschöpft sein, bei der Verringerung der Stellenzahl reale Freisetzungen durch den Abbau von Personalbestand und natürlichen Abgang zu vermeiden. Auch wird sich die Möglichkeit zu Umsetzungen ohne Qualifikationsverlust in dieser Entwicklungsphase weiter verengen. Die Beschäftigten lassen sich dann zunehmend nur noch auf Stellen umsetzen, in denen Zuarbeit für das maschinelle Verfahren geleistet wird. Qualifikationsverlust wird dabei die Regel sein. Bei Beamten wird sich künftig auch die Möglichkeit der Versetzung an Ämter, in denen noch keine umgreifenden Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt sind, verringern.

Langfristige Auswirkungen der kostenorientierten Modernisierung auf die Stellung der Beschäftigten

Neben den bisher behandelten unmittelbaren Auswirkungen der kostenorientierten Modernisierung zeigen sich bereits heute mögliche Folgen für die Situation der Beschäftigten, die nicht mehr nur am Arbeitsplatz des einzelnen zum Ausdruck kommen, sondern die Stellung der Beschäftigten generell betreffen. Die Tendenzen lassen sich bereits heute feststellen; die Auswirkungen werden erst langfristig sichtbar werden.

Verlust der Sachbearbeiterqualifikation und Polarisierung

Arbeitsgebiete, die bisher automatisiert werden, waren vor allem mit Beschäftigten mittlerer Qualifikation besetzt. Es handelt sich um Aufgabenbereiche wie Kontenführung, Abrechnen, Berechnung von Renten usw. Künftig ist damit zu rechnen, daß auch kompliziertere Arbeitsgebiete maschinell bearbeitet werden, z.B. Aufgaben, die in größerem Umfang auch die Anwendung verhältnismäßig schwieriger Rechtsregeln erfordern. Auch die Beschäftigten mit gehobenerer Qualifikation werden dann von den Folgen der Modernisierung betroffen sein. Es handelt sich vor allem um die Sachbearbeiter.

Die Qualifikation der Sachbearbeiter besteht einerseits in der genauen Kenntnis der einschlägigen Rechtsregeln und Verwaltungsvorschriften, andererseits in der zuverlässigen Kenntnis der mit einem Fall verbundenen Umstände. Diese Qualifikation setzt die Sachbearbeiter nicht nur in die Lage, Routinefälle verhältnismäßig schnell und zuverlässig zu bearbeiten, sondern auch schwierige Fälle zu erkennen und ihre Entscheidung vorzubereiten, sofern sie auf höherer hierarchischer Ebene zu fällen ist. Die Sachbearbeiterqualifikation ermöglichte zudem den beruflichen Aufstieg in der öffentlichen Verwaltung, wenn sie nicht ohnehin dessen Voraussetzung war.

Bei Einführung der Teilautomation müssen - wie gezeigt - die typischen Sachbearbeitertätigkeiten aufgespalten werden. Damit zerbricht auch die traditionelle Sachbearbeiterqualifikation; sie kann nur mehr in dem zahlenmäßig kleinen Bereich der schwierigen Fälle genutzt werden. Die ursprünglich einheitliche Sachbearbeiterqualifikation erfährt eine Veränderung, die man mit dem Begriff der Qualifikations-Polarisierung kennzeichnen kann: Die jetzt erforderlichen Qualifikationsanforderungen stehen sich polar gegenüber. Ein großer Teil der Anforderungen wird geringer, ein kleiner Teil größer.

Veränderung des Stellenkegels

Diese Anforderungspolarisierung wird sich einschneidend auf den Stellenkegel auswirken. Der verhältnismäßig breite Mittelbau des Stellenkegels ist in den traditionellen Behörden vor allem mit Sachbearbeitern des mittleren und teilweise auch gehobenen Dienstes besetzt. Der starke Rückgang der Sachbearbeiteraufgaben wird zu einer verstärkten Nachfrage nach unteren und mittleren Qualifikationen und zu einer nur geringeren Nachfrage nach gehobenen und höheren Qualifikationen führen.

Aufstiegsblockierungen

Da die Aufstiegsmöglichkeiten in hohem Maß an den bisherigen Stellenkegel der Behörden gebunden sind, wird die Einengung des Mittelbaus im Stellenkegel die bisherigen Aufstiegsmöglichkeiten weitgehend einschränken. Nach dem Stellenschlüssel muß einer Stelle des gehobenen oder höheren Dienstes jeweils eine bestimmte Anzahl von mittleren Positionen zugeordnet sein. Verringern sich die mittleren Positionen, so muß . . . - wenn auch abgeschwächt - die Zahl der gehobenen und höheren Stellen begrenzt werden.

Zwang für die öffentlichen Arbeitgeber, die personelle Dispositionsfreiheit zu erhöhen

Der Status der Beamten und Angestellten beschränkt die Freiheit der öffentlichen Arbeitgeber, kostenorientierte Modernisierung in Personalpolitik umzusetzen (personelle Dispositionsfreiheit). Die personelle Dispositionsfreiheit der öffentlichen Arbeitgeber beschränkt sich daher weitgehend auf Umsetzungen, und - bei Beamten - auf Versetzungen. Bei beschleunigter Entwicklung der Modernisierung geraten die öffentlichen Arbeitgeber damit zunehmend in Konflikt mit den Zielen der kostenorientierten Modernisierung: Senkung der Personalkosten. Sie müssen daher versuchen, ihre personelle Dispositionsfreiheit auszuweiten. Dies kann nur auf Kosten des Status der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung geschehen. Dabei lassen sich folgende Möglichkeiten ins Auge fassen:

Verstärkung des Leistungsprinzips

Einstufung, Aufstieg und schließlich auch Arbeitsplatzsicherheit werden stärker als bisher vom Leistungsprinzip bestimmt sein. Dies würde grundsätzlich bedeuten, daß die Stellung der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung nicht mehr wie bisher von personengebundenen Merkmalen bestimmt wird. Für die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung würde dies heißen, daß sie, ähnlich wie die Arbeitnehmer in der privaten Wirtschaft, einem starken Leistungsdruck ausgesetzt werden.

Auswirkungen auf die Annäherungstendenzen in der Stellung der Beschäftigten

Der Konflikt zwischen Modernisierungszielen und der Stellung der Beschäftigten kann dazu führen, daß die bisherige Tendenz der Annäherung zwischen dem Status der Angestellten der öffentlichen Verwaltung und der Beamten abgefangen und teilweise wieder rückgängig gemacht wird. Da die öffentlichen Arbeitgeber gegenüber Angestellten eine größere personelle Dispositionsfreiheit besitzen, kann diese Entwicklung dazu führen, daß mehr Angestellte für die öffentliche Verwaltung angeworben und zugleich die Übernahme von Angestellten in das Beamtenverhältnis erschwert wird. Die unmittelbaren personellen Auswirkungen von Modernisierungsmaßnahmen würden dann vor allem die Angestellten betreffen, die langfristigen Auswirkungen die Beamten.

Auswirkungen auf sozial schwache Beschäftigtengruppen

Bisher waren bestimmte Gruppen der Beschäftigten am stärksten von Auswirkungen der Modernisierung betroffen. Dies gilt beispielsweise für verheiratete Frauen, die im Angestelltenverhältnis in der öffentlichen Verwaltung tätig sind. Diesen Frauen hat man in manchen Fällen - auch dann, wenn sie nach 15-jähriger Zugehörigkeit zu einer Behörde faktisch unkündbar waren - das Ausscheiden aus der öffentlichen Verwaltung "nahegelegt". Der Wegfall dieser Kräfte wurde dann als "natürlicher Abgang" gebucht. Das Argument, daß bei der Entlassung von mitverdienenden Ehefrauen nicht unmittelbar sozialer Notstand über die betroffene Familie hereinbreche, ist äußerst fragwürdig. Der Ausfall des Verdienstes der mitverdienenden Ehefrau bedeutet in jedem Fall für die betroffene Familie Einkommensverlust und Aufgabe des bisherigen Lebensstandards.

Tendenziell ist also mit einem Rückgang der Sachbe-
arbeiterpositionen und mit Qualifikations-Polarisierung
zu rechnen. Die damit verbundene Veränderung des
Stellenkegels führt zu Aufstiegsblockierungen. Zu-
gleich steht der öffentliche Arbeitgeber, wenn er
Personalkosten sparen will, unter dem Druck, seinen
personellen Dispositionsspielraum auszudehnen, mit
negativen Auswirkungen auf den Leistungsdruck, die
besonders schwachen Beschäftigtengruppen (verhei-
ratete Frauen, Ältere) und die Annäherung des
Status von Angestellten und Beamten.

III. Modernisierung und Probleme der Gewerkschaftspolitik

Es geht im folgenden um die Frage, ob die bisher erfolgreichen Mittel und Vorgehensweisen der Gewerkschaft auch bei beschleunigter Modernisierung wirksam sein können oder ob neue - und welche - Strategien entfaltet werden müssen, um die Interessen der Mitglieder zu vertreten und zugleich gesellschaftlichen Anforderungen an die Verwaltungs-Modernisierung gerecht zu werden.

1. Modernisierungsziele, Interessen und Gewerkschaftspolitik

Der Konflikt zwischen den Zielen kostenorientierter Modernisierung und den Interessen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst bedeutet nach innen Konflikt zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen. Er drückt sich aber auch als Konflikt zwischen Interessen der Beschäftigten und gesellschaftlichen Interessen an der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung aus.

a) Der Konflikt zwischen kostenorientierter Modernisierung und den Interessen der Beschäftigten

Der Konflikt zwischen den Zielen kostenorientierter Modernisierung und den Interessen der Arbeitnehmer in der öffentlichen Verwaltung kommt unmittelbar am Arbeitsplatz zum Ausdruck. Diese Konflikte werden sich in der Zukunft häufen und verschärfen. In dieser längerfristigen Perspektive gefährden sie aber die berufliche und soziale Stellung der Beschäftigten überhaupt.

Die Rechte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind durch Tarifvertrag und Gesetz verhältnismäßig stark abgesichert. Sie schränken den Spielraum der öffentlichen Arbeitgeber gerade für solche personalpolitischen Entscheidungen ein, die mit kostenorientierter Modernisierung notwendig werden.

Bei beschleunigter Entwicklung der Modernisierung werden die Verwaltungsspitzen zunehmend gezwungen sein, ihre personalpolitische Dispositionsfreiheit voll auszuschöpfen und schließlich auszuweiten. Rechte der Beschäftigten und Interessen der Verwaltungsspitzen geraten damit zunehmend in Konflikt.

Die bisherigen und absehbaren Folgen solcher personalpolitischer Maßnahmen wurden in Kapitel I, 5.a) und II. 5.b) umrissen.

In längerfristiger Perspektive treten dabei zwei besondere Probleme auf:

"Freisetzungszwang"

(1) Der Grundsatz der Besitzstandswahrung schützte bisher umgesetzte Beschäftigte wenigstens vor tariflicher Abstufung und damit vor Einkommensverlust. Für die öffentlichen Arbeitgeber bedeutet das, daß Kosteneinsparungen grundsätzlich nur über die Verringerung von Stellen, im Regelfall aber nicht durch Abstufung der Beschäftigten zu erreichen sind. In einer Phase beschleunigter Modernisierung können die Arbeitgeber gezwungen sein, eine konsequente "Freisetzungspolitik" zu treiben.

Gefährdung der Solidarität

(2) Unterschiedliche Auswirkungen auf die verschiedenen Laufbahn- und Qualifikationsstufen der Beschäftigten und auf Beamte und Angestellte lassen erwarten, daß der Konflikt zwischen den Zielen kostenorientierter Modernisierung und den Interessen der öffentlichen Beschäftigten auch zum Konflikt zwischen Arbeitnehmergruppen selbst führt. Während manche Gruppen ihre Rechte behalten werden, werden andere Gruppen sich als eigentliche "Opfer" der Modernisierung betrachten müssen. Unter die besonders benachteiligten Gruppen werden insbesondere die Angestellten mittlerer Laufbahn- und Vergütungsgruppen und sozial schwächere Gruppen fallen.

Der Konflikt zwischen den Arbeitnehmergruppen wird die Solidarität der Beschäftigten im öffentlichen Dienst gefährden. Solidarität aber ist die Voraussetzung gewerkschaftlicher Schlagkraft.

b) Der Konflikt zwischen gesellschaftlichen Interessen an kostenorientierter Modernisierung und den Interessen der Beschäftigten

Wie gezeigt (vgl. Kapitel II, 2.c) und II, 3.a)), hat sich die Produktivität in der öffentlichen Verwaltung bisher nur langsam entwickeln können/^{insgesamt} ist sie hinter den Durchschnittswerten der gesamten Volkswirtschaft zurückgeblieben. Da die Einkommen der öffentlichen Arbeitnehmer mit Hilfe gewerkschaftlicher Aktivität an die allgemeine Lohn- und Gehaltsentwicklung angeglichen werden, bedeutet dies, daß sich die Leistungen der öffentlichen Verwaltung ständig verteuern. Dabei sind neben der Einkommenshöhe eine Reihe von Statusmerkmalen (z.B. Altersversorgung) kostenwirksam. Um einen bestimmten Leistungsausstoß der öffentlichen Verwaltung zu sichern, müssen also immer höhere Anteile der öffentlichen Mittel bereitgestellt, das Steueraufkommen immer stärker belastet werden. Das Verhältnis zwischen Leistung und Kosten in der öffentlichen Verwaltung zu verbessern, liegt eindeutig im Interesse aller gesellschaftlichen Gruppen, die durch die steigenden Aufwendungen für die öffentliche Verwaltung belastet werden. Daß die ausschließlich kostenorientierte Zielsetzung der Modernisierung selbst in Konflikt mit gesellschaftlichen Interessen treten kann - wie wir ausführlich dargelegt haben (vgl. Kapitel I, 4. a) und b)) - ändert daran nichts.

Besondere Rechte sichern die Beschäftigten weitgehend gegen personelle Dispositionen der öffentlichen Arbeitgeber ab. Eine Verbesserung und stärkere Angleichung dieser Rechte im Interesse der Beschäftigten schließt zwar die Möglichkeit der Modernisierung und dadurch die Steigerung der Arbeitsproduktivität nicht grundsätzlich aus, erschwert jedoch den Abbau der Personalkosten und damit die Verbesserung des Kosten-Leistungs-Verhältnisses.

So verstärken auf der einen Seite Verdienstzuwachs und unmittelbar kostenwirksame Statusmerkmale der Beschäftigten den Kostendruck, der als politischer Druck auf den Verwaltungsspitzen lastet. Auf der anderen Seite erschweren und begrenzen die auf Arbeitsplatzsicherheit zielenden Rechte die Möglichkeit, steigenden Kostendruck über Modernisierungsgewinne aufzufangen.

Die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung können, wie schon gezeigt, nicht deshalb gesellschaftspolitisch benachteiligt werden, weil die Arbeitsproduktivität in der öffentlichen Verwaltung weniger ansteigen kann als in anderen Teilen der Wirtschaft. Für diesen Umstand können sie nicht verantwortlich gemacht werden. Ebenso legitim ist ihr Interesse an Arbeitsplatzsicherheit u.a. In vieler Hinsicht können die Rechte der öffentlichen Beschäftigten heute als Vorbild für die materielle Existenzsicherung arbeitender Menschen gelten. Der generelle Abbau dieser Rechte käme einem folgenschweren gesellschaftspolitischen Rückschritt gleich.

Auf der anderen Seite werden gesellschaftliche Interessen verletzt, wenn mögliche Maßnahmen zur Verbesserung des Kostenleistungs-Verhältnisses in der öffentlichen Verwaltung unterbleiben. Hier entsteht die Gefahr, daß notwendige gewerkschaftliche Forderungen in Konflikt mit den Interessen der Öffentlichkeit geraten.

c) Der doppelte Konflikt und die traditionellen Mittel der Gewerkschaftspolitik: Ein Dilemma?

Überörtliche
und örtliche
Instrumente
der Gewerkschafts-
politik

Die bisher erfolgreichen Instrumente der Gewerkschaftspolitik unterscheiden sich vor allem danach, ob sie auf überörtlicher Ebene, bei der Vertretung von Gesamtinteressen der Beschäftigten oder auf örtlicher Ebene, bei der Interessenvertretung einzelner Beschäftigter oder Beschäftigtengruppen in einzelnen Behörden, eingesetzt werden. Die Instrumente auf überörtlicher Ebene lassen sich am besten unter dem Begriff "Tarif- und Besoldungspolitik" zusammenfassen. Auf örtlicher Ebene kann

man von "Bewältigung von Härtefällen" sprechen (Betriebsvereinbarungen, Aufstellungen von Sozialplänen u.ä.).

"Quantitative und qualitative Tarifpolitik"

Durch die Instrumente der Tarif- und Besoldungspolitik werden einmal die Interessen der Beschäftigten nach Angleichung an die allgemeine Lohn- und Gehaltsentwicklung, nach Verkürzung der Arbeitszeit, Verlängerung der Urlaubsdauer und Erhöhung sonstiger finanzieller Leistungen durchgesetzt und abgesichert. Solche tariflichen und gesetzlichen Maßnahmen kommen der Gesamtheit der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst zugute. Da sie für die Arbeitnehmer unmittelbar einkommenswirksam werden (das gilt bei richtiger Betrachtung auch für Regelungen über Arbeitszeit und Urlaubsdauer), wollen wir sie kurz als "quantitative Tarifpolitik" bezeichnen.

Zum anderen werden in Tarifverträgen Verbesserungen der nicht unmittelbar einkommenswirksamen Statusmerkmale der Beschäftigten durchgesetzt. Die entsprechenden Regelungen können auf eine Erhöhung der Arbeitsplatzsicherheit, verbesserte Aufstiegschancen oder Verbesserung der Altersversorgung abzielen. Solche tarifvertraglichen und besoldungs- und laufbahnrechtlichen Bestimmungen kommen meist nicht der Gesamtheit der öffentlichen Beschäftigten, sondern vorzugsweise einzelnen Arbeitnehmergruppen zugute. Diese Art tarifpolitischer Maßnahmen kann man als "qualitative Tarifpolitik" bezeichnen.¹⁾

Bewältigung von Härtefällen

Der Status der öffentlichen Beschäftigten ist weder lückenlos, noch für alle Arbeitnehmergruppen gleichermaßen gut ausgebaut. Ist der jeweilige Status durch gesetzliche und tarifvertragliche Bestimmungen auch weitgehend abgesichert, so muß er doch in die Praxis umgesetzt werden, was zu unterschiedlichen Lösungen in einzelnen Behörden und zu unterschiedlicher Behandlung von Einzelfällen führen kann. Sondersituationen

1) Die beiden Ausdrücke "quantitativ" und "qualitativ" werden hier nur als Kurzformel eingeführt. Sie sollen zwei Aspekte der Tarif- und Besoldungspolitik bezeichnen, die sich im Zusammenhang mit der Modernisierung verschieden auswirken.

oder problematische Ausführung allgemeiner Vereinbarungen können in einzelnen Behörden oder am einzelnen Arbeitsplatz begrenzte soziale Konflikte hervorrufen. Zu deren Lösung wurden in langwieriger gewerkschaftlicher Arbeit Instrumente geschaffen, die sich als "Bewältigung von Härtefällen" charakterisieren lassen. Diese Instrumente sind in örtlich begrenzten oder auf den Einzelfall beschränkten Aktionen einsetzbar und tragen grundsätzlich defensiven Charakter, d.h. sie versuchen, bereits eingetretene Härten zu mildern oder abzufangen. Insbesondere gehören hierzu Sozialpläne und spezielle Lösungen von Einzelproblemen.

Die gewerkschaftspolitischen Maßnahmen und die Modernisierung

Quantitative und qualitative Tarif- und Besoldungspolitik einerseits, Einsatz tarifpolitischer Instrumente auf überregionaler und Bewältigung von Härtefällen auf örtlicher Ebene ergänzten sich bisher auf eine sinnvolle Weise. Sie waren den gestellten Problemen angemessen.

Im Konflikt zwischen den Interessen der Beschäftigten und den Interessen an Modernisierung verlieren diese gewerkschaftspolitischen Instrumente an Effekt, wenn sie nicht durch andere ergänzt werden.

Ein Dilemma?

So steht die Gewerkschaft bei der Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder scheinbar vor einem Dilemma - einer ausweglosen Situation:

- o Werden quantitative und qualitative tarifliche Maßnahmen wie bisher in gegenseitiger Ergänzung eingesetzt, so verstärken einkommenssteigernde Maßnahmen den Kostendruck in der Verwaltung, der unausweichlich kostenorientierte Modernisierung herausfordert und damit statussichernde Maßnahmen unmöglich macht.
- o Wird nur quantitative Tarif- und Besoldungspolitik betrieben, bleibt der jeweilige Status der Arbeitnehmergruppen ungesichert, dann werden die sozial schwächeren Arbeitnehmergruppen preisgegeben: Zentrale Ziele der Gewerkschaft werden aufgegeben und die gewerkschaftliche Solidarität der Arbeitnehmer zerbricht.

- o Wird nur qualitative Tarif- und Besoldungspolitik eingesetzt, dann verlieren die Arbeitnehmer in der öffentlichen Verwaltung den Anschluß und die Angleichung an die Lohn- und Gehaltsentwicklung in der Gesellschaft, sie sehen ihre Hauptinteressen von der Gewerkschaft nicht mehr vertreten.
- o Auch der Zusammenklang genereller quantitativer und qualitativer gewerkschaftspolitischer Maßnahmen mit der Ausführung in der Praxis und der Bewältigung von Härtefällen auf örtlicher Ebene ist nicht mehr gegeben: Die Folgen einer beschleunigten Modernisierung lassen sich auch durch noch so raffinierte, auf spezielle Situationen bezogene Maßnahmen nicht mehr abfangen, wenn durch allgemeine Maßnahmen der Modernisierungsdruck verstärkt, die Solidarität der Mitglieder zerbrochen oder die Legitimation gewerkschaftlicher Aktivität vor der Gesellschaft verspielt wird.

Wo ist der Ausweg?

Das Dilemma besteht - die Situation verschärft sich

Der Konflikt, der das Dilemma heraufbeschwor, ist bis jetzt noch nicht voll ausgebrochen. Bisher war es trotz Modernisierung möglich, Erfolge mit Hilfe der qualitativen und quantitativen Tarifpolitik zu erzielen und soziale Härten zu vermeiden. Aber man darf nicht vergessen, daß die Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung erst in ihren Anfängen steht und daß die Bedingungen, die zu kostenorientierten Modernisierungskonzepten führten, sich in naher Zukunft verschärfen werden.

Sicher wird dieser Konflikt nicht nächstes Jahr, auch nicht in zwei Jahren in voller Schärfe ausbrechen. Einen genauen Zeitpunkt kann niemand benennen. Aber: Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung, die jetzt 30 Jahre alt sind, werden noch drei Jahrzehnte lang im Berufsleben stehen. Und in dieser Zeit kann und wird viel passieren.

Jetzt ist noch Zeit, nach Lösungsmöglichkeiten für diesen Konflikt zu suchen.

2. Gewerkschaftspolitik in der Modernisierung: Strategie der Steuerung

a) Modernisierung muß sein

Wie ausweglos das Dilemma auch zu sein scheint, eines ist klar:

Die Gewerkschaft kann und will sich nicht gegen die Modernisierung der Verwaltung stemmen.

- o Die öffentliche Verwaltung kann in den gegebenen Strukturen und mit der herkömmlichen Arbeitsweise ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen.
- o Die steigenden Ausgaben für die Verwaltung belasten die Volkswirtschaft und damit den Steuerzahler beträchtlich und in zunehmendem Maß.
- o Es bestehen legitime gesellschaftliche Interessen an der Modernisierung der Verwaltung.
- o Die Gewerkschaft betrachtet sich selbst als wichtige Kraft des gesellschaftlichen Fortschritts: Sie kann sich nicht am Bestehenden orientieren. Sie muß die Interessen ihrer Mitglieder vertreten, aber gerade als politische Kraft kann und muß sie jenen gesellschaftlichen Interessen zum Durchbruch verhelfen, die sich bisher nicht durchsetzen konnten.

Auf diese neuen Probleme muß die Gewerkschaft neue Antworten finden. Richtige Antworten aber setzen richtige Fragen voraus.

Ist eine Schutzstrategie allein sinnvoll?

Die bisherige Grundfrage: "Wie können die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung gegen die negativen Folgen der Modernisierung geschützt werden?", geht davon aus, daß die Strategie der Gewerkschaft ausschließlich eine Strategie des Schutzes der Beschäftigten sein kann.

Die Antwort ist eindeutig:

Eine gewerkschaftliche Strategie des Schutzes gegenüber der Modernisierung reicht auf lange Sicht nicht aus. Die traditionellen und bisher erfolgreichen Instrumente der Gewerkschaftspolitik können im Konflikt zwischen den Zielen kostenorientierter Modernisierung und den Interessen der öffentlichen Beschäftigten an ihrem Status nicht wirkungsvoll eingesetzt werden.

Das Konzept, daß gegenüber der Modernisierung ausschließlich eine Schutzstrategie möglich sei, geht von falschen Voraussetzungen aus.

Diese besagen, daß die Modernisierung jeder Beeinflussung entzogen sei und wie eine "Flutwelle" in die öffentliche Verwaltung einbreche, daß die eingeschlagene Richtung den Sachzwängen entspringe und den einzig möglichen Weg darstelle. Solche Annahmen entsprechen technokratischen Vorstellungen. Sie sagen, daß die Verfolgung gesellschaftspolitischer Ziele technisch-organisatorischen Eigengesetzlichkeiten unterworfen ist.

Aber die Form der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ist kein unabänderliches Ereignis. Sie wird von Interessen einzelner gesellschaftlicher Gruppen und von den Strategien gesteuert, die zu ihrer Durchsetzung entfaltet werden (vgl. Kapitel II, 1.a) - d) und II, 3.c)). Deshalb ist die Annahme, daß Schutz gegenüber den negativen Folgen der Modernisierung die allein angemessene Strategie ist, von Grund auf verfehlt.

Schutz ist ein angemessenes Verhalten gegenüber Ereignissen, die sich nicht ändern lassen. Es gibt aber keinen Sachzwang in der Modernisierung.

Die Modernisierung der Verwaltung ist kein naturwüchsiger Prozeß. Ihre Ziele und Lösungen können verschiedenartig sein.

Modernisierung ist ein gesellschaftliches, kein technisches Problem. Ziele der Modernisierung erfordern politische Entscheidungen, denen die technischen Lösungswege unterzuordnen sind.

Schutzstrategie
im Übergang

Das alles bedeutet nicht, daß die gewerkschaftliche Modernisierungspolitik heute auf Schutz der öffentlichen Beschäftigten vor negativen Folgen der Modernisierung verzichten kann.

Die Modernisierung führt unter den gegenwärtigen Zielsetzungen in fast allen Behörden zu unmittelbaren personellen Auswirkungen, zu Konflikten am einzelnen Arbeitsplatz. Alle diese Fälle werfen gewerkschaftliche Probleme auf und verlangen unmittelbare gewerkschaftliche Aktivität. Es gilt, die Interessen der betroffenen Beschäftigten nach Möglichkeit zu schützen. In der Tat sind im aktuellen Fall die Ereignisse in ihrem Kern ja nicht mehr zu ändern. Die Entscheidungen über das Ziel und den Einsatz der entsprechenden Modernisierungsmaßnahmen sind dann längst gefallen, die personellen Folgen bereits eingetreten.

Der Abschluß von Rationalisierungsschutzabkommen, die Ausarbeitung von Sozialplänen in den Behörden, in denen Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt werden, ist kurz und mittelfristig nicht nur sinnvoll, sondern notwendig. Nur muß sich der Gewerkschafter darüber im klaren sein, daß durch solche Maßnahmen der Konflikt zwischen den Zielen kostenorientierter Modernisierung und Interessen der öffentlichen Beschäftigten auf Dauer nicht gelöst werden kann, daß sich die gewerkschaftliche Modernisierungsstrategie nicht in einer Strategie des Schutzes erschöpfen kann.

Wenn eine Strategie des Schutzes langfristig versagen muß, welche andere Modernisierungsstrategie kann die Gewerkschaft dann entwickeln?

b) Steuerung der Modernisierung

Wesentliches Kennzeichen der Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung ist die Veränderung der traditionellen Verwaltungsabläufe durch neue Technologien und neue organisatorische Formen.

Was heißt "technischer Fortschritt"

Vom "technischen Fortschritt" zu reden, ist jedoch mißverständlich. Damit wird unterstellt, daß die Umgestaltung traditioneller Arbeitsverfahren durch technische Mittel und neue Organisationsformen in sich schon einen Fortschritt - Fortschritt in der gesellschaftlichen Entwicklung - darstellt. Diese Vorstellung war der Inhalt des blinden Fortschrittsglaubens im späten 19. Jahrhundert. "Fortschritt" muß aber an gesellschaftlichen Zielen und Werten gemessen werden.

Das Wort "technischer Fortschritt" ist noch in einem anderen Sinn mußverständlich. Es vermittelt die Vorstellung von "technischer Notwendigkeit" und "Sachzwang" bei technisch-organisatorischen Veränderungen der Arbeitsabläufe und läßt die Interessen nicht erkennen, von denen diese Veränderungen gesteuert werden. So verfolgen z.B. private Unternehmen mit dem Einsatz neuer technisch-organisatorischer Formen in der Fertigung von Gütern bestimmte Marktstrategien, durch die sie ihr Interesse an Gewinnerzielung oder die Behauptung wirtschaftlicher Machtstellung durchsetzen wollen. Ihr Interesse kann darin bestehen, durch neue Fertigungsmethoden die Preise ihrer Produkte zu senken oder deren Qualität zu verändern und damit neue Absatzmärkte zu schaffen oder auch darin, in der Fertigung ihrer Produkte von bestimmten Arbeitskräften unabhängig zu werden, die auf dem Arbeitsmarkt rar sind und daher teuer bezahlt werden müssen. Der Verlauf des technischen Fortschritts in den einzelnen Bereichen der Wirtschaft hängt von den jeweiligen Interessen und den entsprechenden Strategien ab.

All das bedeutet zugleich, daß "technischer Fortschritt" generell steuerbar ist.

Sicher ist die Steuerbarkeit des technischen Fortschritts nicht grenzenlos. Die Grenzen von technischer Notwendigkeit und technischer Möglichkeit oder Machbarkeit sind außerordentlich schwer zu bestimmen. Allgemein gilt, daß die Steuerbarkeit der technisch-organisatorischen Entwicklung mit steigendem Mechanisierungs- oder Automatisierungsgrad zunimmt.

Steuerbarkeit der technisch-organisatorischen Entwicklung bedeutet aber, daß die Durchsetzung anderer als der bislang berücksichtigten Interessen zu einer anderen Richtung der technisch-organisatorischen Entwicklung führt oder führen kann, und umgekehrt, daß eine andere Form "technischen Fortschritts" die Befriedigung anderer Interessen ermöglicht.

Die Zusammenhänge zwischen technisch-organisatorischer Entwicklung und den Interessen, denen sie dienen, sind nicht leicht zu erfassen: Die herrschenden gesellschaftlichen Gruppen haben ein Interesse daran, diese Zusammenhänge zu verdecken (denn Herrschaft bedeutet immer, daß die eigenen Interessen durchgesetzt sind). Diese Zusammenhänge soll ein Beispiel veranschaulichen (vgl. auch II.1.c) und d)).

Ein Beispiel Bis in die fünfziger Jahre bedeutete der "Flug zum Mond" für die meisten Menschen eine Utopie - Sache des nächsten Jahrhunderts. Aber aufgeschreckt vom ersten Flug eines sowjetischen Satelliten forderte 1961 Präsident Kennedy, noch im gleichen Jahrzehnt müsse Amerika den Mond erobern. Es gelte, der Welt die größere Leistungsfähigkeit des amerikanischen Gesellschaftssystems gegenüber dem sowjetischen System zu beweisen. Dieser Beweis sollte die Stellung Amerikas in der Auseinandersetzung mit dem Sowjetsystem stärken und Amerikas Stellung als Weltmacht sichern.

Die amerikanische Regierung investierte daraufhin bis zum ersten Mondflug rund 25 Milliarden Dollar in ein Forschungs- und Entwicklungsprogramm (Apollo-Programm). Eine riesige Industrie entstand. 400 000 Arbeitsplätze entstanden neu: in Laboratorien, an Zeichenbrettern, an Prüfständen, in der Fertigung - für den Bau von Mondraketen. Neuartige hitzebeständige Metallegierungen und Keramikmassen wurden entwickelt neue druckfeste Kunststoffe, neue elektronische Schaltsysteme

neue technische Verfahren zur Herstellung von extrem kleinen elektronischen Bauteilen. Die Entwicklung neuer Technologien, neuer Verfahren und neuer Materialien war entscheidend durch die Interessen der Weltraumindustrie bestimmt und die Ziele der amerikanischen Regierung, die hinter dem Wettlauf zum Mond standen: Nämlich von den großen sozialen Konflikten im eigenen Land abzulenken und durch ein großes "nationales Ereignis" politische Stabilität zu gewinnen, aber auch, freigewordene Kapazitäten der Rüstungs- und Luftfahrtindustrie auf andere (politisch durchsetzbare) Produktionsziele hinzulenken.

Die am Weltraumprogramm beteiligte Industrie verfolgte jedoch noch weitere Interessen. Beispielsweise trieb die Computer-Industrie ihre Entwicklungen im Rahmen des Apolloprogramms mit staatlicher Hilfe voran und wertete die hier gewonnenen Erfahrungen später kommerziell aus.

Das amerikanische Mondflugprogramm hat entscheidend zur Entwicklung der Rechner der dritten Generation beigetragen. Die spezifischen Erfordernisse der Weltraumindustrie förderten zugleich die Entwicklung von leistungsfähigen Großrechenanlagen. Um Großrechenanlagen auf dem Markt absetzen zu können, wurden Organisationsmodelle entwickelt, die auf den zentralen Einsatz elektronischer Datenverarbeitung abgestimmt sind. Die Übernahme solcher Organisationsmodelle in die öffentliche Verwaltung begünstigt auch hier den zentralen Einsatz elektronischer Datenverarbeitung.

Das Beispiel zeigt, daß Interessen an technisch-organisatorischen Entwicklungen zugleich die Richtung bestimmen, in der diese Entwicklungen vorangetrieben werden. Ohne die Verbindung der Interessen der Computer-Industrie mit den Interessen der amerikanischen Weltraumindustrie wäre vielleicht die Entwicklung von kleinen Computern gefördert worden, die einen dezentralen Einsatz elektronischer Datenverarbeitung und dezentrale Organisationsmodelle begünstigt hätten.

Die Interessen an den Zielen kostenorientierter Modernisierung einerseits, die traditionellen und neueren Strukturbedingungen der öffentlichen Verwaltung andererseits bestimmen augenblicklich Richtung und Gang der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Keine dieser Einflußgrößen liegt aber ein für allemal fest. Jede ist der politischen Beeinflussung zugänglich und kann verändert werden. Das

bedeutet zugleich, daß die Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung nicht nur ein von gesellschaftlichen Bedingungen und gesellschaftlichen Interessen gesteuerter, sondern auch ein steuerbarer Prozeß ist.

c) Qualitätsorientierte Modernisierung - ein Konzept für eine gewerkschaftliche Strategie in der Modernisierung

Neben der Strategie des Schutzes vor den Modernisierungsfolgen, die langfristig nicht allein durchführbar zu sein scheint, tritt damit die Möglichkeit für eine gewerkschaftliche Strategie der Steuerung der Modernisierung. Mit dieser Einsicht allein sind allerdings die gewerkschaftspolitischen Probleme der Modernisierung in der öffentlichen Verwaltung noch nicht gelöst. Zu fragen ist:

(1) Wo kann die Strategie ansetzen?

(Ansatzpunkt, Ziele, Inhalt)

(2) Wie kann diese Strategie durchgeführt werden?

(Chancen und Bedingungen)

(1) Zur ersten Frage: Wo kann die Strategie ansetzen?

Der Ansatz:

Die Befriedigung neuer gesellschaftlicher Anforderungen

Neben dem Konflikt zwischen den Zielen der kostenorientierten Modernisierung und den Interessen der öffentlichen Beschäftigten steht, wie gezeigt wurde, noch ein anderer:

Der Konflikt zwischen den Zielen kostenorientierter Modernisierung und steigenden gesellschaftlichen Anforderungen an die öffentliche Verwaltung (s. Kapitel II, 1. d) und II, 4. b)). Dies ist die Stelle, an der eine gewerkschaftliche Strategie der Steuerung anzusetzen hat. Die Entwicklung von Modernisierungskonzepten, die sich an neuen und veränderten gesellschaftlichen Anforderungen stärker ausrichtet als an den nur betriebswirtschaftlichen Zielen der Kostensenkung, kann diesen Konflikt lösen bzw. läßt ihn nicht entstehen. Damit aber ergeben sich auch Wege, den Konflikt zwischen gesellschaftlichen Interessen an der Modernisierung und Interessen der Beschäftigten zu lösen. Denn die gesellschaftlichen Interessen an Modernisierungskonzepten, die

eine bessere Befriedigung gesellschaftlicher Anforderungen ermöglichen, gehen in eine andere Richtung als die ausschließlichen Interessen an Kostensenkung und stehen nicht notwendig den Interessen der öffentlichen Beschäftigten entgegen.

Das Ziel

Das Ziel also heißt: Orientierung an den gesellschaftlichen Anforderungen, kurz: qualitätsorientierte Modernisierung statt kostenorientierter Modernisierung.

Der Inhalt:
Problem und
Beispiel

Die Entwicklung solcher alternativer, qualitätsorientierter Modernisierungsmodelle ist nur unter den jeweils gegebenen konkreten Bedingungen der einzelnen Bereiche der öffentlichen Verwaltung möglich und kann nur Ergebnis eines politischen Prozesses sein, in dem die bisher nicht berücksichtigten gesellschaftlichen Anforderungen durchgesetzt und politische Prioritäten gesetzt werden.

Wir haben in Kapitel II, 4. b) versucht, an einzelnen Beispielen die Möglichkeit anforderungsorientierter Modernisierung nachzuweisen. Diese Beispiele - bessere Information, größere Zugänglichkeit, mehr Beratung, bessere Plandaten, wirksamere Kontrollen usw. - sollen hier nicht wiederholt werden.

Wie aber können solche Modernisierungskonzepte den Konflikt zwischen gesellschaftlichen Interessen an Modernisierung und den Interessen der Beschäftigten lösen?

Auch hier ist es nicht möglich, eine umfassende Antwort zu geben. Allgemein gilt, daß an gesellschaftlichen Anforderungen orientierte Modernisierungskonzepte nicht die Senkung der Produktionskosten von Verwaltungsleistungen betonen, sondern die Steigerung der Qualität der Verwaltungsleistungen im Sinne einer Anpassung an gesellschaftliche Anforderungen. Die Rechte der Beschäftigten sind durch solche Modernisierungskonzepte nicht unmittelbar bedroht.

Das bedeutet natürlich nicht, daß qualitätsorientierte Modernisierungskonzepte auf Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung der öffentlichen Verwaltung verzichten können. Damit brächten sie sich selbst zu Fall. Auch hier müssen Tätigkeiten verändert werden, sind Umsetzungen und Versetzungen nicht zu umgehen. Aber die qualitätsorientierten Modernisierungskonzepte führen nicht notwendigerweise zu Freisetzungseffekten (die ja nur begrenzt durch Aufgabenwachstum und natürlichen Abgang aufgefangen werden können) und zur Entwertung von Qualifikationen. Solche Modernisierungskonzepte bieten grundsätzlich die Möglichkeit, ja die Voraussetzung, auch nach der Modernisierung vorhandene Qualifikationen für gesellschaftliche Anforderungen fruchtbar zu machen.

Gegenwärtig ist es noch nicht möglich, dafür fertige Rezepte zu liefern. Konkrete Lösungsmöglichkeiten können nur in der gewerkschaftlichen Praxis erarbeitet werden. Dies setzt die Kenntnis gesellschaftlicher Zusammenhänge und Entwicklungen voraus.

Daß Lösungen dieser Art möglich sind, zeigen folgende Hinweise, die an die Beispiele im Kapitel II, 4. b) anknüpfen.

Allgemein zu- Rechtskenntnis und Erfahrungen von Sachbearbeitern könnten gängliche In- nach Umstellung auf maschinelle Verfahren für den Ausbau formationssys- und die Bereitstellung von umfassenden Informationssystemen teme für den Staatsbürger von großer Bedeutung sein.

Beratung und Außenstellen In neugeschaffenen Beratungsstellen der Sozialversicherungs- träger, der Finanzämter oder auch der Kommunalverwaltungen könnten die Sachbearbeiter ihre bisherige Qualifikation in vollem Umfang einsetzen und möglicherweise noch erweitern. Das gleiche gilt für die Besetzung von behördlichen Außenstellen, die mit Terminals oder Kleincomputern ausgestattet sind und die den Bürgern zur Beratung oder zur Erledigung ihrer Angelegenheiten zur Verfügung stehen könnten.

Aufbau von Planungs- und Kontrollin- stanzen Durch den Einsatz neuer technischer Mittel in den Planungsaufgaben, die in immer bedeutenderem Umfang den Behörden der öffentlichen Verwaltung zugewiesen werden, entstehen neue und wichtige Positionen, die im besonderen den Kräften der gehobenen Qualifikationen offenstehen. Ebenso werden in Kontroll- und Aufsichtsbehörden (etwa den Gewerbeämtern,

den Gesundheitsämtern, den Arbeitsämtern) neue Positionen in dem Maß entstehen, in dem mit dem Einsatz neuer technischer Mittel die gesellschaftlichen Anforderungen zum Beispiel an Umweltschutz, umfassender und wirksamer durchgesetzt werden.

Ausbau bisher vernachlässigter Verwaltungslösungen Im Rahmen qualitätsorientierter Modernisierungskonzepte können durch den Ausbau bisher vernachlässigter öffentlicher Verwaltungsleistungen neue Positionen geschaffen werden. Dies etwa, um die Verwaltung öffentlicher Einrichtungen zu verbessern (z.B. in Krankenhäusern, Schulen, Freizeitheimen). Hier können Stellen entstehen, in denen die Kräfte mittlerer und gehobener Qualifikation ihre bisherigen beruflichen Erfahrungen sinnvoll einsetzen können.

Nochmals: Auch qualitätsorientierte Modernisierungskonzepte führen zur Veränderung von Tätigkeiten, machen Umsetzungen notwendig. Aber sie schaffen zugleich die Möglichkeit, die vorhandenen Qualifikationen in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung ohne Entwertung einzusetzen. Auch qualitätsorientierte Modernisierungskonzepte werden den traditionellen Stellenkegel der öffentlichen Verwaltung verändern. Aber sie führen nicht notwendig zu einer Polarisierung der Qualifikationen und zu Aufstiegsblockierung. Sie schaffen neue Aufstiegsmöglichkeiten und neue Stellen in bisher vernachlässigten Bereichen, in denen die traditionellen Qualifikationen sinnvoll eingesetzt werden können.

Neue Funktionen der gewerkschaftspolitischen Instrumente Die quantitative Tarif- und Besoldungspolitik wird um so leichter durchzusetzen sein, als die Öffentlichkeit erkennt, daß mit steigenden Kosten der öffentlichen Verwaltung eine wesentliche "Qualitätsverbesserung" ihrer Leistungen verbunden ist, daß gesellschaftliche Anforderungen besser befriedigt, Interessen an öffentlichen Verwaltungsleistungen wirksamer durchgesetzt werden.

Qualitätsorientierte Modernisierungskonzepte werden andererseits den weiteren Ausbau der Rechte der öffentlichen Beschäftigten nicht grundsätzlich beeinträchtigen, die Erfolge der qualitativen Tarifpolitik nicht notwendig in Frage stellen. Da ein vielfältiges, qualitativ verbessertes öffentliches Leistungsangebot zugleich vielfältige Mög-

lichkeiten eröffnet, die erworbenen Qualifikationen auch weiterhin sinnvoll zu verwenden, werden Sicherheit des Arbeitsplatzes und geregelte Aufstiegschancen sich für alle Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung durchsetzen lassen

(2) Zur zweiten Frage: Wie kann diese Strategie durchgeführt werden?

Die Chance: Unterstützung durch weitgestreute Interessen

Hinter gesellschaftlichen Anforderungen an öffentliche Verwaltungsleistungen stehen Interessen. Wie klar und eindeutig Interessen gesellschaftlicher Gruppen sich ausdrücken, ist selbst wiederum von gesellschaftlichen Bedingungen abhängig. Jeder Bürger hat ein Interesse an besserer Information, besserer Beratung durch die Behörden der öffentlichen Verwaltung, hat ein Interesse an Zeit- und Kostenersparnis im Umgang mit den Behörden. Aber dieses Interesse kommt ihm nicht richtig zum Bewußtsein, weil seine bisherigen Erfahrungen beweisen, daß er diese seine Interessen nicht durchsetzen kann. Andererseits ist sein Interesse an Verringerung der Kosten der Verwaltung und möglicher Reduzierung der auf ihm lastenden Steuerbelastung deutlich und greifbar. Die Mehrzahl der Bürger wird daher - in Verkennung der Möglichkeiten, ihre wirklichen Interessen zu befriedigen - in kostenorientierten Modernisierungskonzepten ihre Interessen besser vertreten sehen. Die diffusen Interessen der Bürger an verbesserter Qualität der Verwaltungsleistungen werden sich nur bewußt machen und durchsetzen lassen, wenn sich Anwälte finden, die diesen Interessen klaren Ausdruck verleihen.

Noch schwieriger ist es, jene Interessen herauszuarbeiten, die zu gesellschaftlichen Anforderungen an Planungs-, Kontroll- und Steuerungsaufgaben der öffentlichen Verwaltung führen: Aufgaben der Stadtplanung, der Bildungsplanung, der Arbeitskräfteplanung, der Raum- und Verkehrsplanung,

ebenso wie Aufgaben eines wirksamen Arbeits- und Umweltschutzes, der Lebensmittel- und Arzneimittelkontrolle, der Gewerbeaufsicht und der globalen Wirtschaftssteuerung. Die Erfüllung dieser Aufgaben übersteigt die Interessen und die Artikulationsfähigkeit einzelner gesellschaftlicher Gruppen. Die weitere gesellschaftliche Entwicklung aber hängt davon ab, ob und wie diese Aufgaben als öffentliche Aufgaben erfüllt werden. Interessen an diesen Aufgaben können nur als politische Interessen formuliert werden.

Interessen an qualitätsorientierten Modernisierungskonzepten bestehen. Aber sie sind diffus und finden nicht zu einem klaren Ausdruck. Sie müssen mobilisiert werden.

Bedingungen
Veränderungen
von herkömmlichen Verwaltungsstrukturen

Doch wie scharf diese Interessen sich auch artikulieren mögen, ein großes Problem bleibt bestehen: Die herkömmlichen Strukturbedingungen der öffentlichen Verwaltung sind wenig geeignet, rasch und angemessen auf veränderte Anforderungen zu reagieren. Die Anpassung dieser Strukturen der öffentlichen Verwaltung an steigende und veränderte Anforderungen muß im Rahmen der gesellschaftlichen Modernisierungsstrategie angegangen werden. Diese Zusammenhänge lassen sich gegenwärtig noch nicht voll absehen. Auch hier mögen einige Hinweise genügen.

Veränderungen der traditionellen Zuständigkeitsregeln

Der Aufbau umfassender, dem Bürger zugänglicher Informationssysteme wird nur möglich sein, wenn die bisherigen örtlichen und sachlichen Zuständigkeitsregeln der öffentlichen Verwaltung, die einen Zustand vorindustrieller Arbeitsteilung und vorindustrieller Verkehrsentwicklung widerspiegeln, grundlegend verändert werden.

Neue Formen der Ausbildung in der öffentlichen Verwaltung

Die vornehmlich juristische Ausbildung der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung ist Ausdruck ihrer traditionellen bürokratischen Struktur. Diese Ausbildung orientiert sich an der Vergangenheit. Die Entwicklung anforderungsorientierter Modernisierungsmodelle setzt eine Ausbildung voraus, die sich an der Zukunft orientiert.

Volkswirtschaft und Sozialwissenschaften, moderne Organisationslehren und auch die verschiedenen Techniken der Datenverarbeitung müssen stärker als bisher in die Ausbildung der Beschäftigten einbezogen werden. Die Grundausbildung muß jederzeit auf verschiedenen Stufen ein vielfältiges Programm von Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen ermöglichen. Vor allem aber müssen Abhängigkeiten, Ziele und prinzipielle Veränderungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung bewußt gemacht werden.

- Veränderung des Laufbahnrechts Die noch bestehenden Unterschiede zwischen dem Status der Beamten, Angestellten und Arbeiter müssen ausgeräumt werden; ganz abgesehen vom sozialen Recht auf Gleichstellung begrenzen die bestehenden Statusunterschiede die Anpassungsmöglichkeiten an wechselnde Arbeitssituationen und Arbeitsanforderungen. Außerdem muß durch Veränderung des Laufbahnrechts ermöglicht werden, hochqualifizierte Fachkräfte für die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zu gewinnen (Wissenschaftler, Wirtschaftsexperten, hochqualifizierte Techniker), die bei der Entwicklung qualitätsorientierter Modernisierungsmodelle zunehmend benötigt werden.
- Veränderung des geltenden Haushaltsrechts Eine Veränderung der geltenden Bestimmungen des Haushaltsrechts und der Rechnungskontrolle ist notwendig. Langfristige Planungen dürfen nicht mehr durch falschverstandene Anwendung des Grundsatzes der Sparsamkeit der Verwaltung oder durch nur kurzfristige Bereitstellung von Mitteln für ein "Haushaltsjahr" u.ä. verhindert werden. Qualitätsorientierte Modernisierung setzt langfristige Planung und einen großzügigen Rahmen für Investitionsentscheidungen voraus.
- Finanzreform Durch die Finanzreform wird darauf hinzuwirken sein, daß die Selbstverwaltungskörperschaften, auf die sich - vornehmlich in den Ballungszentren - die Erfüllung öffentlicher Aufgaben konzentriert, in erhöhtem Maß am Steueraufkommen der Länder und des Bundes beteiligt werden.

3. Voraussetzungen eines praxisbezogenen Programms

Die Strategie der qualitätsorientierten Modernisierung ist noch kein gewerkschaftspolitisches Programm, sondern ein Ansatz.

Handlungskonzepte zu entwerfen und durchzusetzen, ist Aufgabe der gewerkschaftspolitischen Praxis. In einem ersten Schritt müssen folgende Aufgaben angegangen und folgende Fragen gelöst werden:

- o Unterstützung gezielter sozialwissenschaftlicher Arbeiten zur Analyse und Prognose gegebener und neu entstehender gesellschaftlicher Anforderungen an die Leistungen öffentlicher Verwaltung.

Was sind die Funktionen der öffentlichen Verwaltung in einer hochindustrialisierten Gesellschaft? Wie verändern sie sich unter veränderten gesellschaftlichen Bedingungen?

- o Anstoß zu sozialwissenschaftlichen, ökonomischen, technologischen Analysen der Möglichkeiten und Mittel, diese gesellschaftlichen Anforderungen an die öffentliche Verwaltung zu befriedigen.

Wie können diese Funktionen ohne negative Auswirkungen für die Beschäftigten erfüllt werden?

- o Gesellschaftspolitische Aktivität, ^{der Öffentlichkeit} um die Aufgaben und Möglichkeiten einer qualitätsorientierten Verwaltung bewußt zu machen und eine Willensbildung bei den Bürgern anzuregen und zu ermöglichen.

Welche Leistungen kann der Bürger von der Verwaltung verlangen?

- o Politische Aktivität, um die Interessen an den Leistungen der öffentlichen Verwaltung gegenüber den staatlichen Instanzen zu vertreten.

Wie können die Interessen gegenüber dem Staat durchgesetzt werden?

- o Mitbestimmung bei der Entwicklung technisch-organisatorischer Verfahren und Strukturen in der öffentlichen Verwaltung.

Was muß konkret in den Verwaltungen getan werden, um gesellschaftliche Interessen an öffentlichen Leistungen und die Interessen der Beschäftigten optimal zu befriedigen?

Aus diesen Aufgaben werden Folgerungen für die konkrete Arbeit der Gewerkschafter auf allen Ebenen zu ziehen sein. Diese Aufgaben lassen sich erfüllen, wenn sich die Gewerkschafter in den Verwaltungen über die Zusammenhänge, Probleme und Steuerungsmöglichkeiten ^{bei} der Modernisierung bewußt werden und wenn sie bereit sind, zusammen mit ihrer Organisation .
initiativ und aktiv tätig zu werden.