

## Verwaltungsreform und Gewerkschaftsstrategie

---

*Dr. Ursula Schumm-Garling, 1938 in Berlin geboren, Studium der Soziologie, 1964 Diplom, 1969 promoviert. Ab 1969 in der Abteilung Automation beim Hauptvorstand der ÖTV tätig. Seit April 1972 im Institut Wohnen und Umwelt in Darmstadt. Mitglied der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel.*

In der aktuellen Diskussion um die Modernisierung des öffentlichen Dienstes werden die Reformvorschläge zumeist mit dem Hinweis auf die geringe Effizienz der öffentlichen Verwaltung und den ständig wachsenden Aufgaben für die staatliche Administration begründet.

### *Zur Funktion der Verwaltung*

Waren die Funktionen des Staates und damit das Handeln der Verwaltung noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts dadurch gekennzeichnet, daß staatliche Interventionen eher als kurzfristige Eingriffe mit konjunkturstützenden und sozialpolitischen Zielen erfolgten, so reichen solche kurzfristigen Strategien heute nicht mehr aus, um den Fortbestand kapitalistischer Industriegesellschaften zu sichern. Ausgelöst durch die Weltwirtschaftskrise setzte sich die Einsicht in die Notwendigkeit ständiger und globaler Intervention in wirtschaftliche Abläufe durch, die man weniger denn je dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen können glaubte, sollten sich Krisen dieses Ausmaßes nicht ständig wiederholen. Heute wird versucht, mit Hilfe staatlicher Intervention ein System integrierter sozioökonomischer Wachstums- und Strukturpolitik aufzubauen, um Ungleichgewichte im Kapitalismus zu vermindern. Die Erhaltung des Wettbewerbs und die ökonomische Stabilität zählen zu den vordringlichen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Diese soll einen geordneten Strukturwandel der Wirtschaft garantieren als auch Infrastrukturentwicklungen planen, die als öffentlich erbrachte Vorleistungen für privates Wirtschaften dienen. Je deutlicher wird, wie sehr die natürlichen und zivilisatorischen Grundlagen zerstört werden, um so mehr wird der öffentlichen Hand die Aufgabe zugewiesen,

solche „externen Effekte“ aufzuheben oder wenigstens in einem erträglichen Rahmen zu halten. Die zunehmende Relevanz von Umweltschutz, Verkehrs- und Regionalplanung und Stadtentwicklung ebenso wie die Förderung von Wissenschaft, Forschung und Ausbildung als Schwerpunkte staatlicher Aktivitäten sind aus diesem Zusammenhang heraus zu erklären. Darüber hinaus erhält staatliche Verwaltung zunehmend die Aufgabe übertragen, im Sinne eines vorbeugenden „crisis management“ im Interesse der Stabilität des Gesamtsystems die Loyalität der Lohnabhängigen durch kontinuierliches Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung zu sichern. Durch die Sicherung der Massenloyalität und durch staatliche Infrastrukturpolitik, deren Grenzen selbst wieder von privaten Interessen bestimmt werden, soll eine längerfristige ökonomische Stabilität gesichert werden, die Voraussetzung der bestehenden Herrschaftsverhältnisse ist.

Im Handeln der Verwaltung spiegelt sich dieser Widerspruch nur insoweit wider, als sozialpolitische Forderungen nur in dem Maße relevant werden, als diese schon politisch durchgesetzt sind. Insofern verhält sich die Verwaltung defensiv gegenüber neuen gesellschaftlichen Anforderungen. Sie versucht, durch die Anpassung ihrer Arbeitsprozesse und Organisationsstrukturen an privatwirtschaftliche Rationalisierungsmodelle die quantitativ wachsenden Aufgaben zu bewältigen. In den bisherigen Reformkonzeptionen fehlt jeder Hinweis darauf, welchen gesellschaftlichen Zielen eine Modernisierung der Verwaltung zu dienen habe. Vielmehr herrscht eine — allerdings nur scheinbare — Übereinstimmung darüber, daß die anstehenden Reformen technisch-organisatorischer Natur seien. Dabei gelte es, die öffentliche Verwaltung effizienter, d. h. billiger, zu machen, Widerstände, die aus bürokratischen und hierarchischen Traditionen stammten, abzubauen, kurz: die Verwaltung im Sinne von Planung und Ausführung funktionsfähiger zu machen. Damit wird staatliche Administration eindeutig den gesellschaftlich herrschenden Interessen zugeordnet, deren politische Ziele dadurch definiert sind, daß staatliche Verwaltung dazu dient, durch Globalsteuerung ebenso wie durch gezielte öffentliche Leistungen und Eingriffe in den Wirtschaftsprozess das Wachstum zu fördern, Wachstumsschäden möglichst zu verhindern oder Engpässe durch Subventionen zu korrigieren. Dabei gehen privatwirtschaftliche Effizienzkriterien zu Lasten sozialstaatlicher Aufgaben und damit zu Lasten der Lohnabhängigen — und wie zu zeigen sein wird — zu Lasten der im öffentlichen Dienst Beschäftigten.

#### *Möglichkeiten einer Verwaltungsreform*

Reformvorstellungen müssen nicht zwangsläufig so einseitig konzipiert sein. In den sich in der aktuellen Diskussion befindenden Vorschlägen zur Verwaltungsreform lassen sich durchaus alternative Zielrichtungen vorstellen. Diese Ambivalenz kommt z. B. darin zum Ausdruck, daß die Legitimation für die Einführung von Reformen aus Vorstellungen bezogen wird, die sowohl den

Interessen der lohnabhängigen Bevölkerung als auch den Interessen der im öffentlichen Dienst Beschäftigten dienen könnten. Für diese These einige Beispiele:

So werden etwa in der gegenwärtigen Diskussion um die Gebiets- und Funktionalreform die Forderungen nach größeren und leistungsfähigeren Verwaltungseinheiten mit der Forderung nach der Gleichartigkeit der Lebenschancen von Stadt- und Landbevölkerung begründet. Außerdem wird gefordert, das Maß an Entfremdung von Verwaltung und Bevölkerung zu verringern; die Verwaltung „bürgernah“ zu gestalten. Betrachtet man allerdings die Gebiets- und Funktionalreform im Zusammenhang mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz und der Finanzreform, so wird deutlich, daß Planungskompetenzen zentralisiert werden, weil die Finanzkraft des Bundes (bzw. der Länder) jeweils die der kleineren Einheit übersteigt. Mit Finanzierungsbeteiligungen werden zugleich Planungskompetenzen an die jeweils übergeordnete Instanz abgegeben. Bisher ist die These nicht widerlegt: „... daß es sich bei der Gebiets- und Funktionalreform, bei den administrativen Folgen der Finanzreform von 1969 und des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft darum dreht, daß zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ein Verwaltungszusammenhang geschaffen wird, der bis in feinste Verzweigungen hinein im Interesse zentralbestimmter Ziele der Wachstums- und Konjunkturpolitik handlungsfähig und lenkbar ist<sup>1)</sup>.“

#### *Probleme des einheitlichen Dienstrechts*

In den Auseinandersetzungen um das einheitliche Dienstrecht, das von der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts erarbeitet wird, stehen Überlegungen im Vordergrund, wie der Dispositionsspielraum der öffentlichen Arbeitgeber vor allem gegenüber den Beamten, aber auch gegenüber den Angestellten und Arbeitern erweitert werden kann<sup>2)</sup>. Bisher sind die Rechte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Vergleich zur privaten Wirtschaft verhältnismäßig stark durch Gesetz und Tarifvertrag abgesichert. Daneben gibt es traditionelle Bestandteile des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses, die eine Solidarisierung aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst und darüber hinaus mit den übrigen lohnabhängigen Arbeitnehmern verhindern. Die Reformvorstellungen laufen darauf hinaus, das Einkommen des Beamten, das bislang nach dem Alimentationsprinzip bemessen wird, durch leistungsorientierte Bezahlung zu ersetzen, die analytische Dienstpostenbewertung einzuführen, den Austausch von Führungskräften mit der privaten Wirt-

1) Institut für Sozialforschung, Zur Politik und Soziologie der Verwaltungsreform, in: Materialien zur Verwaltungsforschung und Verwaltungsreform, Manuskript, Bonn Dez. 1971, S. 23 — erscheint in Kürze.

2) Vgl. zu Fragen des einheitlichen Dienstrechts: Modernisierung im öffentlichen Dienst — Einheitliches Dienstrecht, Materialien zur Diskussion, hrsg. von der Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart Mai 1971. Materialien zur Verwaltungsforschung und Verwaltungsreform, a.a.O. insbesondere: Staatssekretär a. D. Prof. Dr. Friedrich Schäfer, MdB, Überlegungen zur Verwaltungsforschung und Verwaltungsreform, und Institut für Sozialforschung, Zur Politik und Soziologie der Verwaltungsreform.

schaft zu erleichtern und Anstellungen auf Lebenszeit durch längere Bewährungszeiten zu ersetzen. Sobald sich diese Überlegungen durchgesetzt haben, wird es leichter für die Arbeitgeber, entsprechend technisch-organisatorischer Umstellungen, Beamte, Angestellte und Arbeiter umzusetzen, herabzustufen oder gar zu entlassen: die Arbeitsleistungen sollen individuell kalkulierbar werden, und die in der privaten "Wirtschaft erprobten Personalführungsmodelle können leichter auf den öffentlichen Dienst übertragen werden. „Auch im öffentlichen Dienst muß es möglich sein, den Trägen, Nichtfortbildungswilligen, der die Leistungsfähigkeit der Verwaltung beeinträchtigt, aus dem Dienst zu entfernen<sup>3)</sup>." Die sich unter den Bedingungen eines „freien" Arbeitsmarktes ergebende Möglichkeit, solidarisches Bewußtsein der im öffentlichen Dienst Beschäftigten herzustellen, wird dadurch entgegengewirkt, daß durch individuelle und scheinbar leistungsgerechte Bezahlung die Konkurrenz und persönliche Karriereorientierungen gefördert werden. Das Streikrecht zu erreichen, kann für die Gewerkschaften kein Ziel mehr sein, weil für Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst dieses Recht unbestritten ist, für Beamte unter gewissen Einschränkungen nach Meinung der Gewerkschaften auch gilt<sup>4)</sup>. In der Frage des einheitlichen Dienstrechtes kann es den Gewerkschaften also vor allem darum gehen, bestimmte Benachteiligungen abzubauen, wie die Unterschiede zwischen Arbeitern, Angestellten und Beamten aufzuheben, das Mit- und langfristig das Selbstbestimmungsrecht für die Beschäftigten durchzusetzen und durch ein Aus- und Weiterbildungssystem Chancengleichheit herzustellen. Das in vieler Hinsicht bessere System der materiellen und sozialen Existenzsicherung kann als Vorbild für Lohnabhängige in privaten Unternehmen gelten. Wenn dagegen umgekehrt versucht wird, mit dem Argument, die Beschäftigten im öffentlichen Dienst seien privilegiert, diese Privilegien abzubauen, werden die Gewerkschaften um Jahre ihrer Arbeit zurückgeworfen.

Der berechtigten Kritik an der Schwerfälligkeit des Verwaltungsapparates wird derzeit mit Vorschlägen begegnet, die durch die Einführung von in der Privatwirtschaft erprobten Managementsystemen die Hierarchie flexibler gestalten und die individuelle Leistungs- und Verantwortungsbereitschaft stärken wollen. Im Grunde geht es aber bei allen diesen Modellen darum, die Organisation zu straffen und die Hierarchie zu verfestigen. Dabei werden die Vorgesetzten entlastet, die Untergebenen erhalten ein Gefühl größerer Selbständigkeit. An der hierarchischen Struktur jedoch ändert sich prinzipiell wenig, weil die Abgrenzung der Aufgaben und der Selbständigkeit nach wie vor von oben nach unten erfolgt<sup>5)</sup>.

---

3) Staatssekretär a. D. Prof. Dr. Friedrich Schäfer, MdB, Überlegungen zur Verwaltungsforschung und Verwaltungsreform, a.a.O., S. 16.

4) Vgl. Wolfgang Däubler, Der Streik im öffentlichen Dienst, Tübingen 1970.

5) Vgl. zur Darstellung und Kritik der Managementmethoden: Rainer Hohner, Probleme der Einführung neuer Managementmethoden, Manuskript.

### *Das Dilemma der bisherigen Reformvorschläge*

Diese Beispiele zeigen, daß die bisherigen Reformvorschläge weder die Interessen der im öffentlichen Dienst Beschäftigten noch die der lohnabhängigen Bevölkerung in ausreichendem Umfange berücksichtigen. Vielmehr steht der öffentliche Dienst unter einem Kostendruck, der verstärkte technisch-organisatorische Rationalisierungsbemühungen notwendig erscheinen läßt<sup>6)</sup>. Das ständige Aufgabenwachstum und die steigenden Personalkosten lassen einen wachsenden Druck zur Mechanisierung und Automatisierung von Verwaltungsabläufen entstehen. Zwar ist die expandierende staatliche Tätigkeit Voraussetzung für den Bestand des heutigen Kapitalismus. Doch das ständige Wachsen des aus der Sicht der privatwirtschaftlichen Rentabilität unproduktiven öffentlichen Sektors bedeutet zugleich steigende Kosten, die tendenziell ein Hindernis privater Kapitalverwertung darstellen. Darüber hinaus besteht noch immer in der öffentlichen Verwaltung ein erhebliches Defizit an Rationalisierung, Mechanisierung und Automation. Mit der Einführung von EDV-Anlagen und der Umstrukturierung der Arbeitsabläufe im öffentlichen Dienst verspricht man sich langfristig eine Kostenersparnis, vor allem von Personalkosten. Die unter solchem Rationalisierungsdruck stehende öffentliche Verwaltung ist außerdem, ein wichtiger Abnehmer für die Herstellerfirmen von Datenverarbeitungsanlagen, die sich intensiv um die Erschließung dieses Marktes bemühen.

Dieser Anpassungsprozeß des öffentlichen Dienstes an Modernisierungsmodelle aus der privaten Wirtschaft hat weitreichende Konsequenzen für die Berufs- und Arbeitsbedingungen der im öffentlichen Dienst Beschäftigten. Selbst wenn man davon ausgeht, daß Entlassungen auch in nächster Zeit quantitativ nicht allzusehr ins Gewicht fallen, so muß doch mit erheblichen qualitativen Veränderungen gerechnet werden. Im Verlauf der Einführung von Rationalisierungsmaßnahmen werden Arbeitsgänge zergliedert. Das hat eine Einschränkung der Selbständigkeit am Arbeitsplatz, eine fortlaufende Entwertung der beruflichen Qualifikationen und eine verschärfte Funktionsdifferenzierung zwischen leitenden und ausführenden Tätigkeiten zur Folge. Mit entsprechenden Einkommenseinbußen, Aufstiegsblockierungen und Umsetzungen muß deswegen gerechnet werden. Aus diesen Gründen haben die öffentlichen Arbeitgeber auch ein großes Interesse daran, ihren personalpolitischen Dispositionsspielraum durch ein neues Dienstrecht zu erweitern. Erst wenn Statusgarantien und soziale Sicherungen abgebaut sind, stellen die Arbeitskräfte kein Hindernis für einen „rationalisierungsgerechten“ Aufbau der Verwaltung mehr dar. Damit zeichnet sich vor allem für die Mehrheit der Beschäftigten in mittleren Positionen eine Proletarisierung ab.

---

6) Vgl. dazu: Rationalisierung und Mechanisierung im öffentlichen Dienst, ein Gutachten des Instituts für sozialwissenschaftliche Forschung e. V. für die Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart 1968. Norbert Altmann, Klaus Düll, Guido Kammerer, Gewerkschaftspolitik und die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, RKW-Projekt A 90, Stuttgart 1971.

Diese nach Kriterien der Kosteneinsparung eingeleitete Rationalisierung im öffentlichen Dienst hat nicht nur weitreichende Auswirkungen für die Beschäftigten, sondern auch für die lohnabhängige Bevölkerung. So wächst z. B. durch die Gebiets- und Funktionalreform eher die Entfremdung zwischen Verwaltung und Bevölkerung. Kontroll-, Steuerungs- und Planungsaufgaben sind politische Aufgaben, die nicht ausschließlich nach Kostengesichtspunkten durchgeführt werden können. Dazu sei nur auf ein Beispiel hingewiesen: Es dient nicht den Interessen der betroffenen Bevölkerung, wenn gesellschaftliche Anforderungen bei einer Stadtentwicklungsplanung durch die gegebenen Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden oder durch die bestehenden Verkehrsströme definiert und auf die Zukunft projiziert werden.

#### *Qualitätsorientierte Modernisierung notwendig*

Die Ansprüche der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und die der lohnabhängigen Bevölkerung an öffentlichen Leistungen wurden bisher kaum artikuliert. Hier kann eine gewerkschaftliche Strategie für die Zukunft ansetzen. Bisher finden sich nur vereinzelt Überlegungen zu einer solchen gewerkschaftlichen Arbeit. Die Gewerkschaft ÖTV hat auf ihrem Gewerkschaftstag 1968 einen Beschluß zu einer qualitätsorientierten Modernisierung gefaßt und diese Arbeit vorsichtig weitergeführt. Die IG Metall hat sich mit ihrem Kongreß über die „Aufgabe der Zukunft — Verbesserung der Lebensqualität“ dieser Frage angenommen. In der konkreten gewerkschaftlichen Arbeit spielen diese Probleme allerdings noch eine sehr untergeordnete Rolle.

Rationalisierungsschutzabkommen reichen allein nicht aus, die Interessen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu wahren. Mit Hilfe der Rationalisierungsschutzabkommen gelingt es, in lokal begrenzten oder in individuellen Fällen den notwendigen Schutz zu gewähren. Allerdings können nur bereits eingetretene ökonomische oder soziale Härten gemildert werden. Eine Reihe von sozialen Folgen der kostenorientierten Rationalisierung können mit diesem gewerkschaftlichen Instrument nicht abgefangen werden, z. B. die qualitative Veränderung der Arbeitsinhalte.

Darüber hinaus kommt die Gewerkschaft mit dieser defensiven Politik in einen doppelten Konflikt: Einmal erhöht sich durch die Rationalisierungsschutzabkommen der Kostendruck auf die öffentliche Verwaltung, die sich gezwungen sieht, mit weiteren kostenorientierten Rationalisierungsmaßnahmen zu reagieren. Dadurch wird der Druck auf die Beschäftigten verstärkt. Zum anderen erscheinen die gewerkschaftlichen Forderungen in der Öffentlichkeit als ein Hindernis für eine „moderne“ und „effiziente“ Verwaltung, an der jeder Steuerzahler interessiert ist. An Schlagzeilen wie „Die Personalkosten fressen die Reformen“ wird die Stoßrichtung dieser Argumentation sichtbar.

Die Durchsetzung der gewerkschaftlichen Forderungen nach einer qualitätsorientierten Modernisierung wird nicht ohne gewerkschaftliche Kampfmaß-

nahmen abgehen. Voraussetzung dafür ist es, ein Bewußtsein bei allen Lohnabhängigen davon zu schaffen, daß die Leistungen der öffentlichen Verwaltung nicht ausschließlich im Sinne von Vorleistungen für den Wirtschaftsprozess zu instrumentalisieren seien, sondern der Sicherung und Verbesserung der Lebenschancen der Lohnabhängigen zu dienen haben. Beratende und planende Aufgaben erhalten dadurch ihren Sinn. Eine derartige Verwaltung entspricht zugleich den Interessen der im öffentlichen Dienst Beschäftigten. Durch technische und organisatorische Maßnahmen der Mechanisierung und Automatisierung können repetitive Arbeiten weitgehend abgeschafft werden. Durch die qualitativ neuen und vermehrten Aufgaben für die Verwaltung können qualifizierte Arbeitsplätze geschaffen werden. Nur so kann der sich abzeichnenden Entqualifizierung entgegengewirkt werden. Dabei ist es eine gewerkschaftliche Aufgabe, die Einsicht zu vermitteln, daß der Gegensatz zwischen kostenorientierter und qualitätsorientierter Modernisierung des öffentlichen Dienstes als ein spezifisches Problem des Kapitalismus erscheint. Die Durchsetzung einer qualitätsorientierten Modernisierung ist sicherlich ein langwieriger Prozeß, der die Solidarität und die Kampfbereitschaft aller Gewerkschaften voraussetzt.