

Werner Killian/Karsten Schneider

Den Wandel gestalten

Betriebliche Vereinbarungen als Mittel zur Umgestaltung des öffentlichen Sektors

Der Wandel des öffentlichen Sektors will gestaltet werden. Bereits seit Anfang der achtziger Jahre gewinnen Dienstvereinbarungen eine immer größere Bedeutung bei der Umgestaltung öffentlicher Verwaltungen. Zunächst bezogen sich diese Verträge zwischen kommunalen und staatlichen Arbeitgebern und den Interessenvertretungen der Beschäftigten vornehmlich auf die Einführung von Informationstechnik. Mittlerweile gibt es kaum ein Thema, das nicht Gegenstand betrieblicher Regelungen ist.

Die vorliegende Darstellung basiert auf einer Analyse betrieblicher Vereinbarungen zur Umgestaltung des öffentlichen Sektors. Dazu wurden 86 Texte aus dem Archiv betrieblicher Vereinbarungen der Hans-Böckler-Stiftung ausgewertet (Killian/Schneider 2003). Das Archiv wird seit 1997 aufgebaut, indem betriebliche Akteure regelmäßig gebeten werden, Vereinbarungen der Stiftung zur Verfügung zu stellen. Im Januar 2003 lagen insgesamt 6.500 Vereinbarungen vor. Dabei wird Anonymität zugesichert und gewahrt. Die Stiftung ist bestrebt, eine möglichst flächendeckende und themenübergreifende Sammlung zu gewährleisten und eine systematische Auswertung zu bestimmten Themenkomplexen durchzuführen.

Bei den Vereinbarungen zur Umgestaltung des öffentlichen Sektors fällt auf, dass von den 86 vorliegenden Texten 70 aus dem kommunalen Bereich stammen. Dies ist nicht verwunderlich: Die

lokale Ebene ist ohne Frage durch weitaus mehr Veränderungen in organisatorischer Hinsicht und eine größere Reformdynamik gekennzeichnet als die Landes- oder Bundesebene.

Warum Dienstvereinbarungen?

Betriebs- bzw. Dienstvereinbarungen sind gerade in Zeiten tief greifender Wandlungsprozesse, wie sie öffentliche Verwaltungen und öffentliche Wirtschaftsunternehmen gerade erleben, ein wichtiger Stabilitätsfaktor. Durch sie gelingt es, Verunsicherung unter den Beschäftigten konstruktiv zu bewältigen und für eine Atmosphäre zu sorgen, in der Innovationen und Umgestaltungen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit möglich werden. Tarifliche Regelungen, die noch immer auch im öffentlichen Bereich die Arbeitsbeziehungen prägen, sind hier für die spezifischen Problem- und Akteurskonstellationen vor Ort nur bedingt geeignet.

Eine zweite Ursache für die zunehmende Bedeutung betrieblicher Vereinbarungen ist die immer weiter erhöhte Komplexität betrieblicher und gesellschaftlicher Sozialbeziehungen. Der öffentliche Sektor will auf Problemlagen reagieren und gestalten. Dazu braucht er die Kompetenz seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Das heißt, er kann sich nicht darauf verlassen, dass auf Anordnungen von oben in jedem Fall so reagiert wird, dass die Maßnahmen im Sinne der vorgegebenen Ziele umgesetzt werden. Um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, erfolgreich seinen Aufga-

ben nachzukommen, müssen die Arbeitgeber die Beschäftigten und ihre Interessenvertretungen als Partner für die Gestaltung betrieblicher (und gesellschaftlicher) Wirklichkeit akzeptieren.

Inhalte der Vereinbarungen

Die Inhalte der analysierten Vereinbarungen sind so vielfältig wie die Reformansätze und -instrumente, die sich derzeit in der Praxis finden lassen. Auf der Ebene der Reformziele werden z. B. Themen wie Haushaltskonsolidierung, sich verändernde Wettbewerbsbedingungen für kommunale und staatliche Betriebe, Qualitätsmanagement oder die Enthierarchisierung der Verwaltung behandelt. Auf der Ebene der konkreten Umgestaltung geht es beispielsweise um Regelungen zur Organisationsentwicklung, zum Aufgaben- oder Personalabbau sowie zur Einführung von Bürgerbüros.

Ein Kernbereich der Regelungsinhalte ist schließlich auch die Einbeziehung der Beschäftigten und ihrer organisierten Vertretungen in den Umgestaltungsprozess. In diesem Zusammenhang enthalten die ausgewerteten Vereinbarungen Regelungen, die z. T. deutlich über die gesetzlich verankerten Beteiligungs- und Informationsrechte hinausgehen.

Im Folgenden werden exemplarisch zwei Themenbereiche behandelt, die in der aktuellen Diskussion zum Umbau öffentlicher Verwaltungen eine wichtige Rolle spielen: Personalentwicklung und „Konzern Stadt“.

Beispiel: Personalentwicklung

Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung hat sich das Verständnis von Personalarbeit auch im öffentlichen Sektor gewandelt. Es ist daher nicht verwunderlich, dass in 24 der 86 Vereinbarungen das Thema Personalentwicklung behandelt wird. Darüber hinaus beschäftigen sich noch 10 Verträge mit der Berufsausbildung in der öffentlichen Verwaltung. Die Mehrzahl der vorliegenden Vereinbarungen behandelt das Thema Personalentwicklung allerdings eher knapp. Oft wird in diesem Zusammenhang lediglich auf die Weiter- bzw. Fortbildung eingegangen oder die Vereinbarung begnügt sich mit einem Appell und dem Hinweis auf spätere Absprachen. Umfassende Personalentwicklungskonzepte oder Umsetzungsregelungen finden sich bei diesem Thema selten.

Immerhin zeigen die Vereinbarungen, dass auch in Behörden mittlerweile Konsens ist,

- dass Personalentwicklung die gezielte Steuerung und Förderung der Personalressourcen umfasst,
- dass für die Aus- und Weiterbildung Konzepte zu entwickeln sind und dass deren Erfolg ständig überprüft werden muss,
- dass individuelle Förderung der Mitarbeiter des Einsatzes fördernder Instrumente bedarf (z. B. Fördergespräche, Entwicklungsplanung, Anreizsysteme) und
- dass neue Arbeitsformen wie die Team- oder Projektarbeit die Arbeitsmotivation und damit auch die Arbeitsergebnisse deutlich verbessern.

Beispiel: Regelungen zum „Konzern Stadt“

Vergleicht man die Dezentralisierung im privaten mit der im öffentlichen Sektor, zeigen sich Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede.

Die Kommunen folgen den in der Privatwirtschaft bereits seit den achtziger Jahren erkennbaren Dezentralisierungstendenzen. Während aber bei privaten Konzernen die formale Dezentralisierung durch eine schärfere Trennung von operativem und strategischem Geschäft häufig sogar eine verstärkte Zentralisierung (auf der Ebene der Holdinggesellschaft) zur Folge hat, droht der kommunale Sektor aufgrund von nur schwach konturierten politischen Steuerungsinstrumenten auseinander zu fallen (dazu vgl. im Einzelnen Schneider 2002). Die Herausbildung des „Konzerns Stadt“ und

effektive bzw. effiziente Strukturen und Ergebnisse schaffen. Relativ selten wird der umgekehrte Weg gewählt und vereinbart, dass nur ein bestimmtes „Kerngeschäft“ durch die Verwaltung selbst zu erledigen sein soll und alles übrige in betrieblicher bzw. eigengesellschaftlicher Form.

Es fällt dabei auf, dass sowohl die Steuerung der Teile des „Konzerns Stadt“ als auch die Besitzstandswahrung der Beschäftigten thematisch mit den organisatorischen Änderungen verbunden werden. So wird z. B. auch die Frage behandelt, wie es bei einer wachsenden Zahl von Ausgliederungen gelin-



der damit verbundenen Problemkonstellationen wird in den betrieblichen Vereinbarungen wie folgt behandelt:

- *Grundsätzliches zum „Konzern Stadt“*
Häufig finden sich in Vereinbarungen Grundsatzbekundungen, dass formelle bzw. materielle Privatisierungen subsidiär sein sollen, also nur umgesetzt werden, wenn andere Maßnahmen nicht zum gewünschten Erfolg geführt haben. Statt zu privatisieren, will man

gen kann, die Einheitlichkeit und den Zusammenhang des Verbunds auch für die Arbeitsbedingungen und die Mitsprache der Personalvertretungen zu gewährleisten.

- *Kriterien für Ausgliederungsentscheidungen*
Ausgliederungen werden in den vorliegenden Vereinbarungen häufig an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Auch hier wird in der Regel die Subsidiarität privater Rechtsformen und die Konzentration auf Verbesserungen innerhalb

der gegebenen Strukturen und Rechtsformen festgelegt. Von diesem Grundsatz ausgehend werden dann konkrete Kriterien entwickelt, die Grundlage für eine Prüfung sein sollen. In der allgemeinsten Form sind dies die Interessen der Nutzer, der Arbeitnehmer, der Verwaltungsleitung und der politischen Steuerung.

In einigen Vereinbarungen werden Ausgliederungsentscheidungen primär an Wirtschaftlichkeitskriterien gebunden. Diese werden dabei nicht selten sogar sehr weitgehend gefasst. So wird z. B. verlangt, dass die angestrebten wirtschaftlichen Ergebnisse nicht anders als durch (formelle) Privatisierungen erreichbar sein dürfen und dass dieser positive Effekt nachgewiesen werden muss. Angesichts der Probleme, Wirtschaftlichkeitsvorteile von privaten Rechtsformen valide nachzuweisen, erstaunen diese harten Kriterien. Es ist schwer vorstellbar, dass der Beweis tatsächlich – zumal im vorhinein – zu führen ist, wenn auf Absenkung der Tariflöhne verzichtet wird (was bei Ausgliederungen zumeist ausgeschlossen wird).

- *Wettbewerbsfähigkeit, Übergangsfristen und Verfahrensregelungen*

Der verschärfte Wettbewerb, der nicht zuletzt durch die Deregulierung der Märkte forciert wird, und finanzielle Zwänge zwingen die öffentliche Hand, sich zu restrukturieren und die eigene Leistungsfähigkeit zu erhöhen. Teilweise wird dieser Druck an die dezentralen Einheiten weitergegeben. Gelingt es diesen nicht, innerhalb knapper Zeiträume wettbewerbsfähig zu arbeiten, ist der Weg zu Privatisierungen oder Fremdvergabe geöffnet. Es wird dabei unterstellt, dass die private Leistungserstellung per se günstiger erfolgt. Den dezentralen Einheiten wird mit Ausgliederung gedroht, wenn es nicht zu Einsparungen bzw.

Wirtschaftlichkeitsverbesserungen kommt. Eine Begründung der vermeintlich höheren Wirtschaftlichkeit privater Rechtsformen ist jedoch nicht zu finden.

Für das Personal werden in den entsprechenden Vereinbarungen zwei Absicherungen vorgenommen: Auf prozessualer Ebene wird festgelegt, dass der Personalausschuss zu informieren ist, so dass die Wettbewerbssituation nochmals im Zusammenhang analysiert werden kann. Auf der materiellen Ebene wird die Sicherung der sozialen Besitzstände und Einfluss der politisch-administrativen Entscheider auf die zukünftigen Leistungserbringer vereinbart.

Fazit

Bei der Auswertung der betrieblichen Vereinbarungen zur Umgestaltung des öffentlichen Sektors fällt auf, dass es ein Defizit bei der Bestimmung strategischer Ziele gibt. Während vielfach detaillierte und kreative operative Lösungen gefunden werden, kommt in den Texten zum Ausdruck, dass die betrieblichen Akteure keine Vorstellungen davon haben, wohin sich der öffentliche Sektor mittel- und langfristig entwickeln soll. Anstoß für betriebliche Regelungen sind zumeist konkrete Probleme, die oft nur im Einzelfall gelöst werden sollen.

Innovativ (und leider eher selten) sind demgegenüber prozessuale Regelungen, die nicht nur einen Einzelfall lösen, sondern Verfahren definieren, wie Probleme kooperativ und ergebnisorientiert bearbeitet und gelöst werden sollen. Wünschenswert, aber noch seltener, sind Vereinbarungen, in denen strategische Handlungserfordernisse umschrieben werden. Dass die Akteure sich oft auf das Reagieren beschränken, verschließt ihnen spezifische Gestaltungsmöglichkeiten. Will man verhindern, dass die politisch zu

verantwortende Haushaltsmisere und die durch die EU-Politik induzierten Wettbewerbsöffnungen die öffentliche Daseinsfürsorge immer weiter zurückdrängen, bedarf es konkreter Vorschläge für Maßnahmen und politischer Initiativen.

Insgesamt lassen sich viele der ausgewerteten Vereinbarungen als Ausdruck der Verunsicherung bezüglich der zukünftigen Entwicklung des öffentlichen Sektors interpretieren. Verunsicherte Beschäftigtenvertretungen treffen auf Verwaltungs- und Betriebsleitungen, die sich ebenfalls im Unklaren über die zukünftigen Aufgaben und Strukturen sind. Dieses Dilemma ist nachvollziehbar: Externe Einflüsse, welche die Umbaubestrebungen wesentlich (mit-)verursachen, zeigen den Verantwortungsträgern in immer stärkerem Maße die Grenzen eigener Handlungspotenziale auf. Die beiderseitige Verunsicherung ist somit auch als Basis für eine neuartige Kooperation zwischen den betrieblichen Akteuren zu sehen. Dies spiegelt sich in einer Reihe von Vereinbarungen wider.

Autoren:

Dr. Werner Killian, geschäftsführender Gesellschafter der Eidmann & Killian Managementberatung in Kassel. Arbeitsschwerpunkte: Durchführung empirischer Studien im öffentlichen und privaten Sektor (z. B. Kunden-, Mitarbeiterbefragungen, Organisationsstudien)

Dr. Karsten Schneider, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, arbeitet zur Zeit zur Problemlösungsfähigkeit von Public Private Partnerships und ist Mitglied des AWW-Arbeitskreises „E-Government“, www.karsten-schneider.org

Literatur:

Killian, Werner/Schneider, Karsten (2003), Umgestaltung des öffentlichen Sektors. Analyse und Handlungsempfehlungen, Frankfurt/M. (Bund-Verlag).

Schneider, Karsten (2002), Chancen und Risiken organisatorischer Dezentralisierung im öffentlichen Dienst, in: AWW-Informationen, Heft 3, S. 4-6 (auch unter der URL <http://www.awv-net.de/awv-info/Info-02/info-023-1-S-4-6.pdf>).