



Positionspapier

der Gesamtpersonalräte
der großen Großstädte
zur »Verwaltungsmodernisierung
in Kommunalverwaltungen«

HPR Berlin, GPR Bremen, GPR Dresden, GPR Duisburg,
GPR Düsseldorf, PR Essen, GPR Frankfurt/M.,
ARGE Hamburg, GPR Hannover, GPR Köln, GPR Leipzig,
GPR München, GPR Stuttgart,
April 2004



L e b e n s w e r t

*Offensive
für attraktive Städte
und Regionen*



Gemeinden

**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**



Bestandsaufnahme



Die Situation in den Großstädten ist von einer desolaten Haushaltslage gekennzeichnet. Trotz regionaler Unterschiede brechen überall infolge einer verfehlten Steuer-, Zuweisungs- und Förderpolitik des Bundes und der Länder die Einnahmen weg.

Verwaltungsmodernisierung wird mit Haushaltskonsolidierung gleichgesetzt, verbunden

- ◆ mit einem enormen Abbau von weit über 500.000 Arbeitsplätzen in der Zeit von 1991–2001 mit entsprechend negativen Folgen für den Arbeitsmarkt,
- ◆ mit umfangreichen Verschlechterungen der Einkommens- und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten (z. B. Verlängerung der Arbeitszeit und Kürzung des Weihnachtsgeldes bei Beamten) und
- ◆ mit Privatisierungen, Ausgründungen und Rechtsformänderungen.

Die Haushaltskrise und die Defizitfinanzierung durch den Verkauf kommunaler Vermögenswerte stellt eine ernsthafte Zukunftsbedrohung für die Kommunale Selbstverwaltung dar. Vom Neuen Steuerungsmodell wurden im Wesentlichen nur die betriebswirtschaftlichen Instrumente eingeführt. Qualitative Aspekte werden ausgeblendet,

Personalmanagement und Personalentwicklung nicht konsequent verbessert und eine ernst zu nehmende Beschäftigtenbeteiligung als Gestaltungsplattform findet nicht statt. Die Modernisierungsprozesse in den Kommunen sind bisher häufig unkoordiniert, wenig zielgerichtet und bleiben damit in der Regel Stückwerk.

Die Verwaltungsreform wird bisher nicht als Chance für nachhaltige Veränderungen kommunaler Dienstleistungen als wichtiger Teil eines aktiven Wirtschafts- und Sozialstaates begriffen und genutzt. Es geht darum, lebenswerte Städte und Regionen für BürgerInnen und Unternehmen zu entwickeln und gute Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten zu bieten. Bei Modernisierungsvorhaben kommt es darauf an, dass Veränderungen im Finanz- und Wirtschaftsmanagement mit qualitativen Zielen von öffentlichen Dienstleistungen, Infrastrukturpolitik sowie wirtschaftlichen und ökologischen Rahmenbedingungen verbunden werden. Statt dessen beschränkt sich die Kommunalverwaltung mehr und mehr auf die passive Gewährleistung unabdingbarer öffentlicher Aufgaben. Eine breite gesellschaftliche Diskussion über die Bedeutung, das Profil und den Umfang von Staats- und Verwaltungsaufgaben der Zukunft hat bisher nicht stattgefunden.

„Konzern Stadt“



Privatisierungen haben zu einem Verlust der politischen Einflussnahme auf die Leistungs- bzw. Angebotsvielfalt, die Qualität und den Preis geführt. Verkäufe von kommunalem Eigentum haben zum Substanzverlust beim öffentlichen Vermögen beigetragen und schränken zukünftige Handlungsmöglichkeiten ein.

Die Wahl unterschiedlichster Rechtsformen für kommunale Betriebe hat in ihrem Ergebnis zu undurchschaubaren Strukturen bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung geführt. So hat sich die Kommunalverwaltung mit ihren Unternehmen und Beteiligungen zu einem „Konzern Stadt“ entwickelt, dies führte im Ergebnis zu einem Verlust der Übersichtlichkeit und der politischen Steuerung. Um den genannten strukturellen Defiziten des „Konzern Stadt“ zu begegnen, ist es notwendig, die demokratisch legitimierte Steuerung und Kontrolle durch die kommunalen Parlamente zu verbessern und auf Dauer zu gewährleisten. Über klare und transparente politische Ziele für Produkte, Qualität und Kosten sind die Bedingungen für die Gewährleistung öffentlicher Aufgaben festzuschreiben. Dazu ist ein wirksames

Beteiligungscontrolling unerlässlich. Eine Rekommunalisierung (auch bei Vergabe) darf dabei nicht tabu sein.

In jedem Falle ist bei Privatisierungsmaßnahmen tarifvertraglich sicherzustellen, dass alle Besitz- und Rechtsstände der betroffenen Beschäftigten gewahrt bleiben. In allen Bereichen des öffentlichen Sektors muss Tariftreue durchgesetzt werden.

Um der Aufspaltung von Arbeitnehmerinteressen und -rechten auf verschiedene Institutionen und Betriebe und dem Verlust an Durchsetzungsmöglichkeiten im „Konzern Stadt“ entgegenzuwirken, ist eine gemeinsame Interessenvertretung dringend geboten. Wir empfehlen die Institutionalisierung einer „Konzernarbeitnehmervertretung“, um Schutz- und Gestaltungsaufgaben wirksam wahrnehmen zu können. Daraus ergibt sich auch die Chance eines betriebsübergreifenden Personalmanagements und einer gemeinsamen Personalentwicklung, z. B. mit dem Aufbau eines konzernweiten Arbeitsmarktes oder der gemeinsamen Ausbildung.



Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben

Über die Form der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung haben wir klare Vorstellungen.

Öffentliche Aufgaben gehören in die öffentliche Hand!

- ◆ Dienstleistungen, die für ein funktionierendes Gemeinwesen notwendig sind, müssen von den Kommunen selbst angeboten werden.
- ◆ Die Leistungserstellung durch die öffentliche Hand zeichnet sich im Vergleich mit privaten Anbietern dadurch aus, dass sie nicht an einer Gewinnmaximierung orientiert ist, die Zugangsgerechtigkeit für BürgerInnen gewährleistet und die politische Kontrolle sichert.



Binnenreform

Wir verkennen nicht, dass die öffentliche Verwaltung noch bürgerfreundlicher und bedarfsgerechter gestaltet werden muss:

- ◆ Das Verwaltungshandeln muss durchschaubarer werden, die Vorschriften sind zu entrümpeln.
- ◆ Die Organisation ist zu straffen und zu vereinfachen, motivationsstiftende und persönlichkeitsfördernde Arbeitsformen sind auszubauen und die Abläufe müssen beschleunigt werden, indem sie sich stärker an den Aufgaben orientieren.
- ◆ Die Gleichstellungspolitik ist um eine demokratische Genderpolitik, die sich an inhaltlichen Kriterien für tatsächliche Gleichstellung in allen Lebensbereichen und für beide Geschlechter orientiert, zu erweitern. Die Aufgabenwahrnehmung ist konsequent an den Grundsätzen des Gender Mainstreaming zu orientieren.
- ◆ eGovernment – der Einsatz der neuen Informations- und Kommunikationstechnologie beim Regieren und Verwalten – wird tiefgreifende Auswirkungen auf die öffentlichen Dienstleistungen haben und muss sozial, demokratiefördernd und ganz allgemein zukunftsfähig gestaltet werden.

Die Verwaltungsmodernisierung kann nur erfolgreich sein, wenn sie von motivierten, verantwortungsbereiten und qualifizierten Beschäftigten sowie von ihren Interessenvertretungen und Gewerkschaften aktiv und konstruktiv mitgetragen wird. Beteiligung (Partizipation) fördert den Reformprozess und die Umsetzung der Modernisierungsziele. Beteiligung bezieht die Interessen der Beschäftigten bei den Reformvorhaben ein, das Wissen und die Kompetenz der Beschäftigten sind dabei als „strategische

Ressource“ von großem Nutzen. Ein Verfahren ist erfolgreich, wenn Beteiligung von den Akteuren praktiziert und auf Dauer aktiv getragen wird. Weitere Erfolgsfaktoren für Reformen der Kommunalverwaltungen und seine Zukunftsfähigkeit sind:

- ◆ Personalentwicklung mit dem Ziel, die Handlungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zu verbessern und eine zukunftsorientierte Altersstruktur, hohe fachliche Qualifikation und damit die Flexibilität der Beschäftigten zu sichern. Erforderlich sind insbesondere attraktive Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten sowie verbindliche Übernahmeregelungen, um qualifizierte Kräfte für den öffentlichen Dienst zu gewinnen. Die Integration von Schwerbehinderten muss vorbildlich betrieben werden. MigrantInnen müssen stärker als bisher zum öffentlichen Dienst Zugang finden.
- ◆ Die Personalvertretungsrechte müssen erhalten und in der Praxis gestärkt werden. Eine umfassende Einbeziehung aller Personalräte, auch über die Personalvertretungsgesetze hinaus, ist im Reformprozess unerlässlich.
- ◆ Sichere Arbeitsplätze (u. a. keine betriebsbedingten Kündigungen) und attraktive Arbeitsbedingungen sind eine wichtige Voraussetzung für motivierte Beschäftigte. Auch unter den Bedingungen der Dezentralisierung und von Konzernstrukturen muss die Gleichbehandlung des Personals gewährleistet sein.
- ◆ Gleichberechtigung der Geschlechter muss auch in Führungspositionen endlich durchgesetzt werden.
- ◆ Gesundheitsprävention/Arbeitsschutz/Arbeitssicherheit/Umweltschutz sind in allen Reformprozessen zu berücksichtigen.

Bürgerkommune

Durch eine Erweiterung der Bürgerbeteiligung und des bürgerschaftlichen Engagements soll das Kräftedreieck zwischen BürgerInnen, kommunaler Politik sowie Verwaltung neu gestaltet werden. Partizipation und Emanzipation sind für uns wichtige Eckpfeiler eines Politikkonzepts, in dem BürgerInnen und Beschäftigte bei der Gestaltung des Gemeinwesens und des gesellschaftlichen Lebens umfassend beteiligt werden.

Die kommunalen Erfahrungen aus der Beschäftigtenbeteiligung der 90er Jahre können genutzt werden als wichtiges Lern- und Erfahrungspotential für Erfolgs- und Mißerfolgs-kriterien. Denn auch hier gilt: Glaubwürdige politische Promotoren, klare Rahmenbedingungen bezüglich der Ziele und der zur Verfügung stehenden Ressourcen, Transparenz und die Einhaltung von „Spielregeln“ sind das A und O einer konstruktiven und stabilen Bürgerbeteiligung. Diese drei Elemente müssen für die BürgerInnen ebenso klar

formuliert sein wie für die Beschäftigten. Damit die Beschäftigten die professionellen Partner der Bürgerbeteiligung und des bürgerschaftlichen Engagements sein können, müssen die Rahmenbedingungen für ihre Arbeit (u. a. Teamarbeit, Projektmanagement, Qualifizierung) stimmen. Professionelle Leistungserbringer dürfen durch Ehrenamtliche nicht ersetzt werden. Der Ausbau des ehrenamtlichen Engagements darf nicht darauf hinauslaufen, bisherige kommunale Dienstleistungen und Aufgaben abzubauen und die BürgerInnen in Zeiten knapper Kassen als „Lückenbüßer“ zu nutzen.

Lokale und betriebliche Demokratie gehören für uns zusammen, deshalb unterstützen wir für eine weitere Demokratisierung den Ausbau der Bürgerbeteiligung und setzen uns intern für eine konsequente Beschäftigtenbeteiligung ein.

Für einen zukunftsfähigen öffentlichen Dienst

Leistungsfähige öffentliche Dienste sind für eine soziale Gemeinschaft der Bürgerinnen und Bürger, die demokratische Entwicklung und für lebenswerte Städte und Regionen unverzichtbar. Um die Bedingungen für die öffentliche Aufgabenwahrnehmung in der gegenwärtigen, finanziell schwierigen Situation zu verbessern, muss die Einnahmeseite gestärkt und die innere Reform der Kommunalverwaltungen ernsthaft vorangetrieben werden.

Zukünftig ist der Blick stärker darauf zu richten, dass die Verwaltungsmodernisierung als demokratischer Prozess, mit umfangreichen Beteiligungsformen für die kommunalen Akteure und Beschäftigten, gestaltet wird. Dazu bedarf es eines verbindlichen Rahmen über die Ziele, Inhalte, Partizipationsstruktur, -verfahren und -regeln sowie eines notwendigen Partizipationscontrolling zwischen der Dienststellenleitung und den Interessenvertretungen der Beschäftigten. Unsere Erfahrungen aus den zurückliegenden Jahren bestätigen die Notwendigkeit solcher Vereinbarungen, als Gestaltungs- und Schutzinstrument für die Beschäftigten. Reformprozesse der Kommunalverwaltungen

können nur erfolgreich sein, wenn sie auf dem Wissen und der Kompetenz der Beschäftigten aufbauen, wenn Veränderungen mit ihnen und nicht gegen sie erfolgen. Das bedingt eine aktive Beteiligung der Beschäftigten von Anfang an und die Einbeziehung der Personalräte, auch über den Rahmen der Personalvertretungsgesetze hinaus. Die Ziele und Positionen der Personalräte sowie der Beschäftigten sind öffentlich deutlich zu machen, die jeweiligen Handlungsoptionen sind von der betrieblichen bzw. regionalen Situation abhängig und können sich zwischen Schutz und Gegenwehr, Kooperation und Gestaltung bewegen.

Wir Personalräte sehen die Entwicklungsnotwendigkeiten der Kommunalverwaltungen und verstehen uns als Reformakteure, nicht als Rationalisierungsgehilfen. Gerade in dieser schwierigen Zeit dürfen die Gestaltungsmöglichkeiten und -bedarfe der Kommunen nicht von der Kassenlage abhängig gemacht oder auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen werden.