

Schöneberger

BRUNNEN



Hans Böckler
Stiftung

DGB

Der aktivierende Staat und seine Beschäftigten: Chancen und Bedrohungen

Reader

Gefördert durch die EU-Kommission

2001

#4

Der aktivierende Staat aus Sicht der Gewerkschaften

Was ist ein moderner Staat?

Aus der Sicht des DGB: Was ist ein moderner Staat?

Die aktuelle Diskussion um das Leitbild des aktivierenden Staates dreht sich im Kern um eine in Jahrhunderten vertraute Überlegung und ist an sich somit nicht neu: letztlich steht immer die Frage an, wie nun genau ein jeweils zeitgemäßes und im besten Sinne modernes Staatswesen ausgestaltet sein soll. Welche Leistungen und Aufgaben, welche Ressourcen sind staatlicher Auftrag und Anteil an der gesamten sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Aktivität eines Volkes?

Diese Fragestellung hat antike Philosophen beschäftigt, Machiavelli hat darüber gebrütet so wie der preußische König Friedrich II. oder Max Weber. Die gefundenen Antworten sind so unterschiedlich wie die Zeitläufe, in denen sie entstanden. So kennen wir allein aus der bundesdeutschen Geschichte in durchaus unvollständiger Aufzählung die „formierte Gesellschaft“ (Ludwig Erhard), das „mehr Demokratie wagen“ von Willy Brandt oder Helmut Kohls „geistig-moralische Wende“, mit denen jeweils ein Staats- und Gesellschaftsverständnis formuliert und präsentiert, aber auch handhabbar gemacht werden sollte. Ohne dem Leitbild des aktivierenden Staates und seinen UrheberInnen zu nahe treten zu wollen: diese Vorgänge waren Leitbilder von begrenzter Lebensdauer und Wirksamkeit.

Differenzierte Anforderungen an DGB und Gewerkschaften

Gleichviel, ob auf Dauer oder für überschaubare Zeit, DGB und Gewerkschaften,



Ingrid Sehrbrock

Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Personal- und Betriebsräte und praktisch alle Beschäftigten erfahren derzeit mehr oder wenige intensiv Veränderungsvorhaben im öffentlichen Sektor, deren Entwicklungen und Auswirkungen es nachzugehen gilt. Der DGB hat dabei eigenständige Verpflichtungen im Verhältnis zu den Aufgaben der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes. Das grenzt auch die Ansatzpunkte dieses Beitrags ab und erweitert sie an anderer Stelle. Denn während es den Gewerkschaften in erster Linie um die betriebsnahen und wirtschaftlichen Folgen für (potenzielle) Mitglieder gehen wird, sehe ich die Aufgabe des DGB hier in der übergreifenden politischen Bewertung und Beteiligung im Sinne aller Beschäftigten. Denn sie sind als Steuerzahler Finanziers wie auch Adressaten von Veränderungen, mögliche Akteure im Binnenverhältnis aktivierender Staatsmodelle ebenso wie Betroffene.

Zusätzlich ist der DGB beamtenrechtliche Spitzenorganisation der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes und so in dieser Hinsicht auch mitgliedernah in die Diskus-

Der aktivierende Staat aus Sicht der Gewerkschaften

Was ist ein moderner Staat?

sionen involviert.

Dabei können wir uns Ausgangspunkten und Auswirkungen von verschiedenen Seiten nähern.

Ausgangspunkt: Verwaltungsmodernisierung

Deutschland hat sich hier in vielerlei Hinsicht als bunt strukturiert erwiesen: Kommunen sind nach allgemeiner Einschätzung Vorreiter oder „Pfadfinder“, der Bund immer noch das Schlusslicht. Weitestgehend unumstritten ist die Notwendigkeit, moderne öffentliche Verwaltungen zu entwickeln, um zukunftsfähige Dienstleistungen zu gestalten. DGB und Gewerkschaften haben sich hier frühzeitig eingeschaltet: das DGB-Forum „Lean Administration“ von 1995, die seinerzeitige ÖTV-Aktion „Zukunft durch öffentliche Dienste“, die langwierigen Verhandlungen um eine Rahmenvereinbarung zur Modernisierung der Bundesverwaltung seien als Beispiele genannt.

Einen Paradigmenwechsel von der Hoheits- zur Dienstleistungsverwaltung haben wir schon häufiger als notwendigen Bezugspunkt beschrieben.

Ausgangspunkt: Haushaltssanierung

Staatsquote und Verschuldung öffentlicher Haushalte seien zu hoch, ist der gedankliche Ausgangspunkt. Beides soll reduziert werden. Allerdings sind die Einschätzungen durchaus relativ, denn sie hängen von der Beurteilung der erreichten bzw. erreichbaren Gegenwerte ab. Eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung, deren Leistungen und Angebote als im besten Sinne „preiswert“

angesehen werden, hat auch in einer Zeit der stärker nach privatwirtschaftlichen Kriterien urteilenden „Kunden“ eine Zukunftsberechtigung.

Darüber hinaus bleiben kaum zu beziffernde Leistungen: innere und äußere Sicherheit als markante Beispiele sind gegenwärtig in aller Munde und individuell nicht erreichbar.

DGB und Gewerkschaften stellen fest, dass die abhängig Beschäftigten dabei in einer doppelten Schere stecken: öffentliche Leistungen wurden vielfach beschnitten, die Belastung aus Steuern und Abgaben erhöht. Für Erträge aus Unternehmertätigkeit und Vermögen gilt eine per Saldo umgekehrte Entwicklung.

Ausgangspunkt: Beteiligungsausbau

Der aktivierende Staat soll sich dadurch auszeichnen, dass Beteiligungsstrukturen und Selbsthilfeformen ausgebaut werden, um einerseits die Beteiligung an Betroffenen zu erreichen und andererseits – auch im Sinne anderer gesellschaftspolitischer Ansätze wie dem Subsidiaritätsprinzip Eigenarbeit, Selbsthilfe und Mitarbeit zu entwickeln. Allerdings dürfen öffentliche Einrichtungen sich dabei nicht vollständig zurückziehen, denn nach Auffassung des DGB tragen staatliche Einrichtungen vielfach Verantwortung für zuverlässige Leistungsbereitstellung und Standards.

Ich sehe auch bis heute wenige Modelle oder Beispiele, bei denen diese Gewährleistungsverantwortung so gestaltet werden kann, dass öffentliche Aktivitäten nachhaltig zurückgeführt werden können, bzw. durch

Der aktivierende Staat aus Sicht der Gewerkschaften

Was ist ein moderner Staat?

Eigenaktivitäten ersetzt werden, ohne Standards zu gefährden.

Völlig unzureichend geregelt ist allerdings, wie Beschäftigte beteiligt werden sollen. Aus wissenschaftlichen Diskursen und Insider-Szenarien wurde bisher kein offener Dialog mit den Beschäftigten wie vom DGB immer wieder gefordert. Beteiligungsmöglichkeiten für sie bleiben weit hinter den Erwartungen zurück. Unklarheit und Nichtwissen erzeugen deshalb oft das Gefühl einer unterschweligen Bedrohung. Abwarten und oder Blockaden können die Folge sein.

Besonders Beamtinnen und Beamten fehlen hier in Deutschland bekanntlich kollektive Beteiligungsmöglichkeiten, wie sie der DGB unter dem Oberbegriff des „Verhandeln statt Verordnen“ seit Jahren einfordert.

Auswirkung: Beschäftigungsentwicklung und Restrukturierung

Eine zentrale öffentliche Ressource sind die Beschäftigten. Die Entwicklung ist ungünstig: vielfach Überalterung, wenig Neueinstellungen, Arbeitsverdichtung und entsprechende Krankheitsmerkmale, gekoppelt mit Personal- und teils Ausbildungsplatzabbau.

Durch Restrukturierung??? entstehen günstigenfalls im privatwirtschaftlichen Sektor neue Arbeitsplätze. Eine gesamtwirtschaftliche win-win-Situation, bei der alle profitieren, kann allerdings kaum festgestellt werden, denn insgesamt sind die Beschäftigungswirkungen von Umstrukturierungen wie Privatisierungen – die global sinnvoll sein können – problematisch. Allerdings geht der DGB davon aus, dass die je-

weilige Rechtsform der zuverlässigen und effizienten Aufgabenerledigung in vielen Fällen nachrangig ist. Eine grundsätzliche Ablehnung von Privatisierungen gibt es im gewerkschaftlichen Bereich nicht, aber erfahrungstragene Skepsis hinsichtlich Sinn und Nutzen. Die Auswirkungen sind auf jeden Fall und in jedem Einzelfall vorab zu klären.

Auswirkung: Personal- und Organisationsentwicklung

Neue PC-Arbeitsplätze allein oder das Türschild „Bürgerbüro“ tun es nicht: umfassende und systematische Personalentwicklung als stetige Aufgabe, gekoppelt mit einer sinnvollen Organisationsentwicklungsstrategie sind weiterhin Mangelware und wären gerade im öffentlichen Dienst so dringlich. Nur wenige öffentliche Dienstherren haben diesen Weg nicht nur vorübergehend beschritten, sondern sehen hier einen zentralen Ausgangspunkt, die Beschäftigten einzubeziehen, zu qualifizieren, zu Modernisierungsträgern zu machen und aktivierenden Staat von den Menschen her zu sehen.

Letzteres wäre eigentlich besonders wichtig, denn Aktivierung und Dienstleistung sind auch heute noch in aller Regel nicht die besonders geförderten Ausbildungsziele. Die Folge: klassisch auf Durchführungssicherheit und Gerichtsfestigkeit orientierte öffentlich Beschäftigte werden konfrontiert mit der Forderung, Beteiligungsstrategien im Alltag umzusetzen. Auftrag und Inhalte ändern sich: Management- und Koordinierungsfunktionen nehmen zu, werden aber nicht ausreichend gelernt. Die Folgen der Diskrepanz sind Unsicherheit, womöglich stillschweigende Verweigerung, ungewollte Fehler,

Der aktivierende Staat aus Sicht der Gewerkschaften

Was ist ein moderner Staat?

Frustration bei den Adressaten außerhalb des öffentlichen Dienstes. Hier besteht also weiter und oft von uns angemahnter Handlungsbedarf.

Auswirkung: Aufgabenreduzierung

Leistungstiefe und Leistungsbreite öffentlichen Handelns werden zurückgeführt – Aufgaben teils in andere Ebenen oder in privatwirtschaftliches Agieren verlagert. Andererseits – und dies scheint auf den ersten Blick dazu gegenläufig zu sein – steigt der Regelungsumfang auf europäischer Ebene, häufig als überstaatliche Koordination oder Normierung vorhandener Services angelegt.

Wie sich diese Entwicklungen auswirken ist meines Wissens bislang allenfalls punktuell bekannt bzw. untersucht. Auch für DGB und Gewerkschaften bleibt damit vieles im Bereich von generellen Einschätzungen, bestenfalls Szenarien.

Auswirkung: Entwicklung des Staatsverständnisses

Formen direkter Demokratie, direkten Handelns und pluraler wie zunächst ergebnis- und verfahrensoffener Diskussionsstrukturen haben wenig Tradition in Deutschland: Sie müssen ausgebaut und vor allen Dingen bei allen Akteuren immer wieder eingeübt werden können. Dazu sind Zeiträume, Möglichkeiten und Handlungsfelder bislang zu eng gesteckt. Auch das in der repräsentativen Demokratie wurzelnde Politikverständnis ist eher gegenläufig. Hier gibt es also noch viel Praxisbedarf.

Eine Zwischenbilanz zog auch Bundeskanzler Gerhard Schröder:

„Die Diskussion um Staat und zivile Bürgergesellschaft steht erst am Anfang. Mir scheint dennoch jetzt schon gewiss, dass die Erfahrungen mit einer „aktivierten“ Zivilgesellschaft unser Staatsverständnis nachhaltig verändern werden. Dabei dürfen wir uns nicht auf einen Selbstlauf verlassen. Als Instrument, die Zivilgesellschaft an die Strukturen der modernen Ökonomie heranzuführen, ist der Staat unverzichtbar. Aber der Staat muss auch den Willen zu einer solchen Förderung der Zivilgesellschaft aufbringen und umsetzen.“

Der Staat wird dafür weniger in Behörden agieren müssen als in lokalen und regionalen Netzwerken. Zu seinem Instrumentarium werden Verhandlungsgeschick und Überzeugungsarbeit mindestens so sehr gehören müssen wie Geld und Vorschriften.

Einen solchen Staat kann man sich als wirkungsvoller und effizienter zugleich vorstellen. Er ist nicht der "Expertenstaat", der zwischen Juristen und Markt kaum noch Raum lässt, sondern ein "offener Bürgerstaat", der den Schutz der Schwachen garantiert, indem er das Gemeinwesen zu gemeinschaftlicher Verantwortung ermuntert.“

Gerhard Schröder: Die zivile Bürgergesellschaft. Anregungen zu einer Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft, in: Die neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte 4/2000

Quelle: <http://www.bundesregierung.de>

Bilanz und Aussichten

Es ist spät, aber wohl nicht zu spät für einen breiten und abgesicherten Reformkurs

Der aktivierende Staat aus Sicht der Gewerkschaften

Was ist ein moderner Staat?

im öffentlichen Sektor, der nun wirklich alle Beteiligten und Betroffenen an den Tisch bringt und zu einer konsistenten Modernisierungsstrategie führt. Diese Strategie muss durch umfassende Informations-, Mitgestaltungs- und Handlungsmöglichkeiten begleitet werden und wäre abseits aller websites, chats oder griffigen Formeln ein Schritt in die richtige Richtung. Schließlich fängt der aktivierende Staat da an, wo seine Beschäftigten stehen und – verunsichert – ihre Zukunftsperspektiven bedenken. Das Leitbild des „aktivierenden Staates“ wird als tragfähiges Zukunftsmodell und nicht als Synonym für Sparmaßnahmen von Bürgerinnen und Bürgern dann akzeptiert und aufgegriffen, wenn sie sehen, dass nicht öffentliche Leistung durch bürgerliches Ehrenamt (sprich: unbezahlte Arbeit) ersetzt werden soll, sondern eine neue Denkweise dahinter steht. Aktivierender Staat als Neubestimmung des demokratischen Staates und seiner Mitwirkungsstrukturen kann dabei zu einer Strategie werden, von der alle profitieren. Es muss allerdings gelingen, verschiedene Elemente zu vereinen.

- Diskurs aller Akteure
 - Mitbestimmung in Entscheidungsprozessen
 - Verantwortungsteilung
 - innovatives Verwaltungs- und Politikmanagement
 - deutliche Gewährleistungsverantwortung
 - verlässliches öffentliches Handeln gegen strukturelle oder soziale Benachteiligung
 - umfassende Personal- und Organisationsentwicklung im öffentlichen Dienst
- Ängste und Bedrohungsgefühle sind

ernst zu nehmende Hinweise auf individuelle wie kollektive Problemlagen im Zuge von prinzipiell oft wünschenswerten Entwicklungsstrategien.

Eines erwarte ich allerdings gerade von der politischen Klasse unseres Landes, leider oft vergeblich: den Verzicht auf Proklamationen, die offene, unverstellte Bereitschaft, zuzuhören. Zu argumentieren mit dem Ziel von Veränderungsprozessen die Betroffenen zu überzeugen, nicht zu überreden.