

Veränderungsdruck im Politisch-Administrativen-System Die Personalräte und organisierten Interessenvertreter als "Stolperstein"?

INPOSICO - Institut für Politikforschung und Politikberatung
Autor: Markus Reiners M.A., Politikwissenschaftler

Beim vorliegenden Text handelt es sich um den dritten der insgesamt vier in dieser Reihe publizierten Kurzbeiträge zu Fragen der seit einigen Jahren überall notwendig gewordenen Modernisierungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor und insbesondere zu den dabei oftmals festzustellenden Restriktionen. Hierbei wurden im ersten Artikel die politischen Vertreter als mögliche Modernisierungshindernisse thematisiert. Im zweiten Artikel erfolgte eine Konzentration auf die administrativen Akteure und im vorliegenden Artikel werde ich die Personalräte und organisierten Interessenvertreter näher beleuchten. Der vierte Artikel soll schließlich einen Denkansatz liefern, wie ein Modernisierungserfolg theoretisch eher erreicht werden könnte. Auf die einführenden Bemerkungen im ersten Leitartikel wird verwiesen.

Der Personalrat erhält seine Machtmittel aus den Beteiligungsrechten der einschlägigen Personalvertretungsgesetze. Seine Rationalität ist auf Beschäftigtenschutz, Einflussssicherung und Wiederwahl angelegt. Vor allem der Rationalisierungsschutz und eine größere Beteiligung bei Modernisierungsmaßnahmen stehen fast ausnahmslos im Vordergrund. Der Personalrat kann beispielsweise durch Dienstvereinbarungen und Verhandlungen seine Macht ausspielen. Die Verwaltung ist bei gewissen Entscheidungen und Maßnahmen immer wieder auf dessen Mitarbeit angewiesen, wodurch dieser ein nicht unbeträchtliches Bargainingpotenzial inne hat. Die Akteursbeziehungen zwischen Verwaltung und Personalrat werden vielfach durch so genannte Bargainingprozesse bestimmt, in denen die konkurrierenden Akteure manchmal zu kooperativen Lösungen gelangen, die zwar oftmals Kompromisse beinhalten, aber meistens so ausgestaltet sind, dass die Akteure ihre Machtposition erhalten oder ausbauen können und es nicht zu Machtverschiebungen im System kommt. In aller Regel dominiert die Verwaltung die Abläufe und es kommt nur selten zu einer gleichberechtigten Mitsprache des Personalrats, dennoch verfügt dieser über eine nicht unerhebliche Macht auf Grund der Option eines "non-decision-making" (Bogumil/Kießler 1998, S. 132), mit Blockade zu drohen, den Ablauf zu verzögern und damit die jeweiligen Modernisierungsprozesse (auch öffentlichkeitswirksam) zu stören (vgl. ebd., S. 132ff).

Schließlich besteht auf Bundes- und Länderebene ein dicht verflochtenes Netz von Interessenorganisationen, welche erheblichen Einfluss auf die politische Willensbildung haben. Die Rationalität der Gewerkschaftsvertreter ist darauf aufgebaut, den Bedürfnissen ihrer Mitglieder Geltung verschaffen zu wollen (vgl. Alemann 1987, S. 30). Dabei üben sie öffentlichen Druck (pressure) aus und wenden Methoden der internen Beeinflussung (lobbying) an. Die beiden Strategieformen sind jedoch eher dem alten Bild der Interessenpolitik verpflichtet und auf einseitige Druckausübung fixiert, die neuere Forschung betont auch die andere Seite der Macht. Einerseits besteht sie durch Einfluss auf konkrete Entscheidungen und andererseits durch Nichtentscheidungen (non-decisions), weil Staat und organisierte Interessen heute in einer hohen gegenseitigen, wechselseitigen Interdependenz stehen. Zudem spielt der klassische Ort der Einflussnahme, die Vorhalle des Parlaments (die Lobby), mittlerweile eine eher untergeordnete Rolle. Die Interessenvertreter haben den Entscheidungsspielraum und Vorsprung der Regierung und Verwaltung längst erkannt. Erste Ansprechpartner sind somit die

Fachreferate der Ministerien. Die Verbändeforschung lehrt, dass organisierte Interessenvertreter ihren Aktionsradius weniger an formellen Strukturen und Verfahren des politischen Prozesses ausrichten. Nur die Organisationen sind erfolgreich und überlebensfähig, die sich flexibel der Entwicklung der realen Machtzentren des politischen Willensbildungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesses anpassen. Schließlich muss auch der Einflusskanal auf die Parteien erwähnt werden. Hier spielt unter anderem die Aufforderung der Mitglieder zur Wahl einer Partei oder im Konfliktfall die Zurückhaltung von Stimmenpaketen eine Rolle aber auch die personelle Durchdringung und finanzielle Unterstützung von Parteien (ebd., S. 172ff; vgl. auch Rudzio 1993, S. 85).

Literatur

- ALEMANN, U. von (1987): Organisierte Interessen und Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Studienkurs 3215 der FernUniv. Hagen.
- BOGUMIL, J., KIBLER, L. (1998): Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse. In: BUDÄUS, D., CONRAD, P., SCHREYÖGG, G. (Hg.): Managementforschung, 8. New Public Management. Berlin/New York, 1998, S. 123-149.
- RUDZIO, W. (1993): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Studienkurs 3205 der FernUniv. Hagen.

Stuttgart, im Juli 2003