

Jörg Bogumil / Leo Kißler

Neue Steuerung der öffentlichen Verwaltung - wohin steuert der Personalrat?

Gestandenen Personalratsmitgliedern und Gewerkschaftsfunktionären kommen mitunter die Tränen, wenn sie die neuere Entwicklung in den öffentlichen Verwaltungen betrachten. Begriffe wie Organisationsentwicklung, Teamarbeit oder Co-Management greifen zunehmend um sich. Außenstehenden fällt es immer schwerer aus den Argumentationsgängen heraus zwischen Personalratsmitgliedern und der Stadtverwaltungsspitze zu unterscheiden. Gesamtgesellschaftliche Aufgaben des öffentlichen Dienstes (Sicherung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen, Unterbringung von leistungsgeminderten Personen etc.) spielen in der Modernisierungsdiskussion kaum noch eine Rolle. Vorbei sind die Zeiten, in denen der Personalrat, ausgestattet mit dem neuesten Kommentar zum Personalvertretungsgesetz, auf Vorlagen der Stadtverwaltung wartete, um dann seine verschiedenen Beteiligungsrechte auszuüben (Anhörung, Mitwirkung, Mitbestimmung).

Was ist passiert? Die drastische Finanzkrise der öffentlichen Hand bringt einen ungeahnten Modernisierungsschub mit sich. Wer Privatisierungen vermeiden will, muß sich auf dem Felde der Binnenmodernisierung profilieren. Im Rahmen von sogenannten Neuen Steuerungsmodellen (NSM) geht es dabei vor allen um die Stärkung betriebswirtschaftlicher Elemente in der Verwaltung, den Aufbau einer unternehmensähnlichen Führungs- und Organisationsstruktur, aber auch um eine stärkere Einbeziehung der Beschäftigten, größere Verantwortungsspielräume und mehr Kundenorientierung. Dies treibt die Personalräte in eine neue, aktivere und gestaltende Rolle als früher, ohne daß bislang deren Risiken und Chancen schon ausgelotet oder die mit der Gestaltungsrolle einhergehenden neuen Anforderungen bewältigt wären.

Im folgenden soll nun skizziert werden, welche Einflußmöglichkeiten Personalräte bei der Einführung von NSM nach der jetzigen Gesetzeslage haben (vgl. 1), welche neuen Beteiligungsrechte durch den Abschluß von Dienstvereinbarungen oder Kooperationsverträgen erschlossen werden können (vgl. 2) und welche veränderten Herausforderungen sich für die Personalratsarbeit insgesamt ergeben (vgl. 3).

(1) Rechte der Personalvertretung bei der Einführung eines NSM

NSM beinhalten ein Bündel verschiedener Veränderungsmaßnahmen¹ und berühren nahezu alle gesetzlichen Bestimmungen des Personalvertretungsgesetzes. So verfügt der Personalrat in NRW über

- **Anhörungsrechte** bei der Neuorganisation einer zentralen Steuerung und der Einrichtung ganzheitlicher Sachbearbeitung;
- **Mitwirkungsrechte** bei der Bildung von Fachbereichen, der Neuverteilung von Aufgaben der Querschnittsämter und der Bestimmung des Personalbedarfes sowie

- **Mitbestimmungsrechte** beim Technikeinsatz, der Gestaltung von Arbeitsplätzen, der Ausgliederung operativer Aufgaben wie Stadtreinigung und Müllabfuhr sowie von Assistenzdiensten, zentralen Diensten und öffentlichen Einrichtungen, der Personalbeschaffung, dem Personaleinsatz, dem Personalabbau, der Personalentwicklung, dem Einsatz von Leistungsanreizsystemen (mit begrenztem Spielraum) und der Einführung von Beurteilungssystemen.²

Allerdings weisen die bestehenden gesetzlichen Regelungen zwei wesentliche Nachteile auf. Im Personalvertretungsgesetz sind in der Tradition einer bürokratischen Form von Interessenregelung, die sich durch ein Verzicht an Gestaltung und Partizipation im Tausch gegen die Vermeidung von Härtefällen und eine vergleichsweise gute Absicherung der Mitarbeiter auszeichnet, vor allem **Einzelaspekte** geregelt. Zudem setzt die gesetzliche Beteiligung meist erst ein, wenn wichtige Entscheidungen, wie Zieldiskussionen, schon gefällt sind. Von daher gibt es kaum ausgeprägte gesetzliche Beteiligungsrechte bei der **Konzeptionsentwicklung** von Maßnahmen und bezüglich der Begleitung des **gesamten Prozesses** der Organisationsentwicklung. Die mit der Einführung von NSM beabsichtigte Veränderung wichtiger Systemelemente der Verwaltung bringt aber die Notwendigkeit (auch aus der Sicht einer aufgeklärten Verwaltungsspitze), Personalräte und Beschäftigte umfassender einzubeziehen als es das Personalvertretungsgesetz vorsieht. Von daher wird in vielen Verwaltungen verstärkt über erweiterte Beteiligungsrechte durch den Abschluß von Dienstvereinbarungen und Kooperationsverträgen nachgedacht.

(2) Vertragliche Mitgestaltung des Modernisierungsprozesses

Beim Abschluß von Kooperationsverträgen zum Modernisierungsprozeß ist aus Personalratsicht vor allem auf vier Punkte zu achten:

- a den Schutz der Beschäftigten,
- b die Reichweite der Beschäftigten-/Personalratsbeteiligung,
- c die Qualifikation von Beschäftigten und Personalräten
- d und das Problem der externen Beratung.

a) Der aus der Sicht von Personalräten zweifelsohne wichtigste Punkt ist der Schutz der Beschäftigten und hier insbesondere die Vermeidung von betriebsbedingten Kündigungen. Damit wird sozusagen die Ablösesumme für das Mitspielen des Personalrates im neuen Team der Verwaltungsmodernisierung gezahlt. Ohne diese Zusage sollte es (zumindest in Westdeutschland) zu keiner Kooperation kommen. Neben dem Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen gibt es jedoch auch noch andere Schutz- und Fördermaßnahmen wie

- die Lohnsicherung und den Anspruch auf gleichwertige Arbeitsplätze bei Umsetzungsmaßnahmen (in einer weitgehenden Fassung können Umsetzungen nicht gegen den Willen der Betroffenen ausgesprochen werden, zumindest sollte aber der Personalrat beteiligt werden);

- die Besitzstandswahrung bei Neu- und Umgründungen in Form von Eigenbetrieben oder privatrechtlichen Unternehmensformen und
- den Aufbau eines Fort- und Weiterbildungssystems und die Erarbeitung von Personalentwicklungskonzepten.

Selbst mit diesen Regelungen sind die in der Privatindustrie im Zusammenhang mit der Einführung von Informations- und Kommunikationssystemen (Computer, CAD u.ä.) getroffenen Schutzvereinbarungen für die Beschäftigten noch nicht erreicht. So gibt es hier zusätzlich Schutzvorschriften zum Bereich psychischer und physischer Überlastungen und Überbeanspruchungen, zum Bereich der Leistungs- und Verhaltenskontrolle sowie zum Bereich der geschlechtsspezifischen Diskriminierung.³

b) Die Spielregeln für die Beschäftigten-, Personalrats- und Gewerkschaftsbeteiligung sind in der kommunaler Praxis sehr unterschiedlich. Von einer gleichberechtigten Mitbestimmung bis zur lediglich symbolischen Beteiligung durch Informationsweitergabe sind hier alle Facetten anzutreffen. Daß der zuständige Verwaltungschef dabei auf seine Letztentscheidungskompetenz zugunsten einer einvernehmlichen Lösung verzichtet (wie z.B. im Main-Kinzig-Kreis) oder paritätisch besetzte Projektbeiräte oder Hauptkommissionen eingerichtet werden (wie in Nürnberg oder beim Bildungssenator in Bremen), die letzte Entscheidungen im laufenden Reformprozeß treffen, gehört zwar für die Masse der öffentlichen Verwaltungen eher noch zu den Ausnahmen. Dennoch ist ein derartige Verfahrensweise bzw. eine möglichst weitgehende und ernstgemeinte Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen anzustreben und zwar nicht nur aus der Sicht der Personalvertretungen und der ÖTV. Aufgeklärte Verwaltungsspitzen haben mittlerweile erkannt, daß es nur dann durchgreifende Änderungen in den Kommunalverwaltungen geben wird, wenn es gelingt, die Beschäftigten zu motivieren, interne Aufwandsverminderungen und Leistungsverbesserungsreserven zu entdecken und zu nutzen. Erforderlich sind Veränderungen in den Köpfen, den Strukturen, den Abläufen und der Arbeitsqualität. Dabei zeigen Beschäftigtenumfragen übereinstimmend, daß die Beschäftigten nicht die Pioniere des Modernisierungsprozesses sind, sondern dem Prozeß eher skeptisch bis abwartend gegenüberstehen.⁴ Sie sind stark durch die bestehenden hierarchischen Arbeitsstrukturen geprägt, in denen man vor allem eines lernt, von oben nach unten zu denken und in denen wenig Platz für Neues bleibt, was besonders am Fehlen eines funktionierenden Vorschlagswesens in den öffentlichen Verwaltungen deutlich wird. Um die Beschäftigten jedoch "mit ins Boot zu bekommen", muß Beteiligungsmotivation geweckt werden. Hilfreich sind hier Erkenntnisse der Partizipationsforschung, die im Zusammenhang mit dem industriellen Wandel gewonnen wurden. Beteiligungsmotivation entsteht nicht von alleine oder weil es schön ist, sich zu beteiligen, sondern nur dann, wenn Beteiligung für den Beschäftigten "etwas bringt" oder Schlimmeres verhindert. Ein verstärkter persönlicher Einsatz muß sich lohnen oder anders formuliert: Ohne Motiv entsteht keine Motivation. Motivation kann nun entstehen,

- wenn ein verändertes Verhalten belohnt wird, sei es durch finanzielle Anreize oder durch Anerkennung seitens der Kollegen, Vorgesetzten und Kunden,

- wenn die Beschäftigten wirkliche Veränderungen im Arbeitsalltag wahrnehmen
- wenn sie merken, daß sie sich auf die neuen Organisationsprinzipien verlassen können und
- wenn sichergestellt ist, daß sie oder ihre Interessenvertretungen ein wirkliches Mitbestimmungsrecht haben.

Selbst, wenn nicht so weitgehende Vereinbarungen abgeschlossen werden können, verfügen die Personalvertretungen auch nach Abschluß einer Kooperationsvereinbarung unterhalb der Schwelle eines einvernehmlichen Vorgehens über gewisse Drohpotentiale (z.B. den Abbruch der Kooperation oder das Nehmen einer "Auszeit"), die mitunter recht erfolgreich eingesetzt werden können (z.B. in Bielefeld) und dazu führen, daß Beteiligungsmaßnahmen verbessert werden. Wichtig ist aber vor allem, daß die neuzuschaffenden Entscheidungsstrukturen im Modernisierungsprozeß von vornherein intensiv diskutiert werden, um nicht bei zwangsläufig entstehenden Konflikten überrascht zu werden. Die entscheidende Frage ist dabei: Wer entscheidet bei einem Dissens in den Projekt- und Lenkungsgruppen? Wird wirklich eine neue Form der Beschäftigten- und Personalratsmitbestimmung institutionalisiert oder werden nur die Informations- und Mitsprachemöglichkeiten verbessert, die alten Entscheidungsstrukturen aber beibehalten. Dabei ist es sinnvoll, zwischen drei Ebenen zu unterscheiden und jeweils zu prüfen, welche Akteure auf welcher Ebene dominant sind.

- Zunächst gibt es die **Beteiligungsebene**. Dies ist die Ebene, auf der die Projektgruppen- oder Qualitätszirkelarbeit angesiedelt ist und die in der Regel von den Beschäftigten dominiert wird. Wichtig ist, daß hier ein **Vorschlags- und Beschwerderecht der Projektgruppen**, aber auch von einzelnen Beschäftigten institutionalisiert wird, so daß sichergestellt ist, daß erarbeitete Veränderungsvorschläge zumindest weitergereicht und kommentiert werden müssen. Zu empfehlen ist die Einbindung dieses Vorschlagsrechtes im Modernisierungsprozesses in das bestehende, wenn auch in der Praxis der Kommunalverwaltungen völlig unterentwickelte Instrumentarium des betrieblichen Vorschlagwesens. Es hat den Vorteil, daß die Mitbestimmungsrechte des Personalrates größer sind und daß gute Vorschläge prämiert werden.
- Oberhalb der Beteiligungsebene ist die **Verhandlungsebene** angesiedelt. Sie ist das Tummelfeld für die Personalvertretungen, die Projektleitungen und die Stadtverwaltungsspitze. Hier sollte die Bündelung und Interessenabwägung zwischen den verschiedenen Reformmaßnahmen erfolgen. Da hier jedoch vor allem das ankommt, was auf der Beteiligungsebene erarbeitet wird, sollte sich die Personalvertretung um ein **Initiativrecht zur Einrichtung von Projektgruppen** bemühen. Die Auswahl von Projektgruppen, deren personelle Zusammensetzung, die Entscheidungsstrukturen und die vorgegebene Themenstellung sind entscheidende Elemente im Modernisierungsprozeß. Da es auch hier Beispiele aus dem Bereich der Automobilindustrie gibt, bei denen Betriebsräten ein derartiges Vorschlagsrecht zugestanden wurde, ist nicht einzusehen, warum die öffentliche Verwaltung hier hinter zurückfallen sollte.

- Die oberste Beteiligungsebene ist nun die **Entscheidungsebene**. Sie wird von den Lenkungsgruppen, politischen Ausschüssen oder Projektbeiräten dominiert. Aufgrund gesetzlicher Regelungen ist vor allem der oberste Verwaltungschef zuständig, der aufgrund der neuen Herausforderungen, die mit der Verwaltungsmodernisierung verbunden sind, mitunter etwas Macht an die Personalvertretung und die ÖTV abgibt, wenn diese die auch haben wollen, denn die Kehrseite ist die Mitverantwortung. Was aber fast überall fehlt ist eine hinreichende Einbeziehung der Politik. In der Regel beschließen die Kommunalpolitiker zwar sehr allgemeine Rahmenbedingungen des Reformprozesses. Damit hat es sich aber meist. Die Verwaltung führt den Modernisierungsprozeß sozusagen im Alleingang durch. Dabei ist es weitgehend Auslegungssache, wie weit die Zuständigkeit des Verwaltungschefs für den internen Organisationsbereich geht und wann die Allzuständigkeit des Rates anfängt. In der Praxis allemal dort, wo die Politik ihre Zuständigkeit einklagt. Dazu bräuchte es aber des Bewußtseins, daß die Umsetzung einer derart epochalen Verwaltungsreform eben kein reiner Verwaltungsakt ist, sondern das eine Neudefinition der Aufgaben von Politik und der Rolle von Kommunalverwaltungen Veränderungen sind, die einer demokratischen Legitimation bedürfen. Diese ist allein auf Seiten der Politik vorhanden.

Für die Personalräte ist die Einbeziehung der Politik nicht ohne Interesse, insbesondere wenn es Probleme mit der Verwaltungsspitze gibt. Durch die Aktivierung politischer Akteure können nicht nur die Durchsetzungschancen für die eigenen Anliegen erhöht werden, wenn Beschäftigten und Bürgerinteressen drohen, nicht genügend Berücksichtigung zu finden. Vor allem ist die Politik - aus leidvoller Erfahrung - ein natürlicher Verbündeter, wenn es darum geht, eingeschliffene Verwaltungsverfahren und -strukturen infrage zu stellen, eine Geisteshaltung, die in den Verwaltungen selbst nicht ganz so verbreitet ist.

c) Die Beschäftigten und Personalräte müssen jedoch nicht nur die neuen Spielregeln kennen, sie müssen auch das Spiel beherrschen. Hier fehlt es nicht nur an der Technik, sondern auch an Ausdauer, so daß Trainingsprogramme (Qualifikationsmaßnahmen) unerlässlich sind. Dabei ist darauf zu achten, daß nicht nur die selbsternannten Spielmacher (Führungskräfte) geschult werden, sondern auch die eher unauffälligen Wasserträger (Sachbearbeitungsebene) und ihre Interessenvertretungen (Personalräte), ohne die man kein Spiel gewinnen kann. Die Beschäftigten haben vor allem einen Qualifikationsbedarf im Bereich sozialer und kommunikativer Kompetenzen. Diese werden gebraucht, um Kundenorientierung auszubauen, Teamarbeit zu organisieren und größere Verantwortungsspielräume zu füllen. Personalräte sollten sich nicht davor scheuen (etwas aus ideologischen Gründen), sich Managementtechniken anzueignen. Sie können ihnen helfen, ihren eigenen Arbeitsalltag besser zu bewältigen, aber vor allen ist die Kenntnis von Organisationsentwicklungsmaßnahmen, von neuen Führungsstilen und Problemen der Teamarbeit hilfreich, um den Modernisierungsprozeß im Interesse der Beschäftigten kompetent zu begleiten.

d) Damit stellt sich zu guter Letzt die Frage nach dem Trainer. Meist ist es so, daß alt-ingesessene Trainer kaum noch Motivationspotential entfalten können, da sich bestimmte Verhaltensweise eingeschliffen haben. Allerdings haben sie gegenüber Externen den Vorteil, daß sie das Team kennen. Häufig bietet sich eine kombinierte Lösung an. Aufbauend auf eigenen Kräften sollte externes Wissen hinzugezogen werden, denn nur der fremde Blick behält seine Schärfe. Der Personalrat sollte dafür sorgen, daß er nicht nur bei der Auswahl externer Beratung beteiligt wird (wie im Personalvertretungsgesetz vorgesehen), sondern auch die Möglichkeit erhält, sich bei Bedarf zu eigenen Informationszwecken einer von der Verwaltung bezahlten externen Beratung zu unterziehen. Es ist nicht einzusehen, daß sich die Kommunalverwaltungen externe Beratung zur Optimierung des Organisationsentwicklungsprozesses einkaufen und die Personalräte sich ihr Wissen im Eigenstudium aneignen sollen. Daß sich der Personalrat bei Bedarf also eigenen externen Sachverstand einkaufen kann, gehört zu den Mindestvoraussetzungen einer vertrauensvollen Zusammenarbeit.

Die Auswahl externer Beratung ist allerdings nicht so einfach, da der Beratungsmarkt immer größer wird, manche Scharlatane unterwegs sind und es sehr unterschiedliche Beratungsfelder gibt (Beratung bei der OE, Beratung des Personalrates, Moderations-tätigkeit, Moderationsausbildung, Hilfestellung beim Technikeinsatz u.a.). Wichtig wäre die Schaffung einer Koordinierungsstelle, die den Personalräten Hilfestellungen bei der Auswahl externer Berater geben könnte. Hier ist die ÖTV gefordert, Modelle zu entwickeln, die eine gewerkschaftliche orientierte externe Beratung erleichtern und unterstützen. Gedacht ist dabei allerdings nicht an eine gewerkschaftliche organisierte oder betriebene Einrichtung, sondern an eine flexibel arbeitende Organisation, die Gewerkschaftsinteressen aufgreift.

(3) Neue Anforderungen an Personalrat und Gewerkschaften

Der Abschluß eines Kooperationsvertrages ist der erste wichtige Schritt auf dem neuen Gebiet umfassender Verwaltungsmodernisierung. Damit fangen die Probleme jedoch erst richtig an. Die in vielen Fällen vereinbarte Beteiligung des Personalrates an Lenkungs-, Steuerungs-, Projektgruppen und Projektteams bringt völlig veränderte Anforderungen an die Personalratsarbeit mit sich. Die Übernahme einer aktiven Rolle und einer Mitverantwortung für den Gesamtprozeß, die als "Co-Management" bezeichnet werden können, erfordert

- andere Fachkompetenzen,
- eine veränderte Organisation des Arbeitsalltag,
- neue Kommunikationsstrukturen und
- ein stärkeres Engagement der Gewerkschaftsgliederungen vor Ort.

Den schwerfälligen Tanker der öffentlichen Verwaltung flott zu machen und in stürmischen Gewässern die zahlreichen Klippen auch zu umsteuern, kann eigentlich nur der, der weiß, wie man steuert und wo die Klippen zu finden sind. Die Diskussion von Organisationsentwicklungsproblemen gehörte lange Zeit aber weder zu den Alltagsbe-

schäftigungen von Personalräten noch zu deren persönlichen Ausbildung. Für die Bewältigung der neuen Problemlagen im Modernisierungsprozeß sind also nicht nur die Führungskräfte auf Arbeitsgeberseite zu schulen, sondern auch die Personalräte sollten sich mit den Möglichkeiten, Grenzen und Problemen von OE auseinandersetzen. Gute Personalräte zeichnen sich in Zukunft nicht mehr nur dadurch aus, daß sie alle Tricks des Personalvertretungsgesetzes kennen, sondern daß sie sich Managementwissen aneignen und dies im Beschäftigteninteresse einsetzen.

Darüber hinaus muß die Gestaltung des Arbeitsalltags der Personalräte neu organisiert werden, ein sehr schmerzlicher Lernprozeß, dominiert hier doch die Auffassung, jeder sei der beste Experte für die eigene Arbeitsorganisation. Festzustellen ist allerdings in der kommunalen Praxis, daß insbesondere die freigestellten Personalratsmitglieder im Wust der Projektgruppensitzungen und der Lektüre der Protokolle unterzugehen drohen. Die ehrenwerte Absicht, zu möglichst allen Punkten etwas sagen zu können oder sich einmischen zu wollen, vielfach aus der Angst heraus, man könnte bei einem eigentlich wichtigen Punkt nicht aufpassen, führt nur zu weiterer Verunsicherung und Unzufriedenheit. Weniger ist hier oft mehr. Es muß gelernt werden, sich auf die wichtigen Punkte zu konzentrieren, die anderen auch mal laufen zu lassen und zu Arbeitsteilungen zu kommen. Es muß zudem gelernt werden, die Prozeßhaftigkeit der Verwaltungsreform zu akzeptieren. Vieles, was sich heute so darstellt, kann morgen schon anders sein. Die verständliche Suche nach festen, für alle Zeit verbindlichen Handlungsrichtlinien wird daher vergeblich sein.

Mit der Neuorganisation des eigenen Arbeitsalltags ist es jedoch nicht getan. Auch die Kommunikationssituation zwischen freigestellten Personalräten, ehrenamtlichen und den Beschäftigten ändert sich. Nicht nur, daß die Beschäftigten ihre Personalräte desöfteren nicht antreffen, da sie gerade in einer Projektgruppensitzung sind. Auch der Informationsvorsprung der freigestellten Personalräte zu den ehrenamtlichen wird angesichts der Komplexität des Prozesses immer größer. Es besteht die Tendenz, daß die ehrenamtlichen alles auf die freigestellten abschieben, einschließlich der Verantwortung für den Gesamtprozeß. Dies setzt letztere noch unter größeren Streß. Noch schwieriger wird es, wenn für die Projektgruppen gewählte Beschäftigtenvertreter hinzukommen. Damit bilden sich vier verschiedene Gruppen auf Beschäftigtenseite heraus, mit durchaus unterschiedlichen Interessenlagen:

- die "normalen" Beschäftigten, die oftmals wenig vom Modernisierungsprozeß mitbekommen,
- die ehrenamtlichen Personalratsvertreter, die ebenfalls kaum in der Lage sind, die Komplexität des Modernisierungsprozesses nachzuvollziehen,
- die gewählten Beschäftigtenvertreter in den Projektgruppen, die Kompetenzen in ihrem Arbeitsbereich aufbauen und
- die freigestellten Personalräte, auf denen der Druck lastet alles koordinieren und verantworten zu müssen, ohne daß sie selbst immer den Gesamtprozeß überschauen.

Sinnvoll ist die Schaffung eines institutionalisierten Erfahrungsaustausches zwischen diesen verschiedenen Gruppen, um das Handeln abzustimmen, Wissen weiterzugeben und Rückkoppelungen vorzunehmen.

Aber auch in den Kreisverwaltungen der ÖTV müssen die Prioritäten verändert werden. Die gewerkschaftlichen Basiseinrichtungen können zwar nicht den Druck von den Personalräten nehmen, nicht zuletzt, da sie allein schon personell wesentlich schlechter ausgestattet sind, aber wichtige Hilfestellungen leisten. Wenn es nur ansatzweise stimmt, daß in den öffentlichen Verwaltungen in den nächsten Jahren kein Stein mehr auf dem anderen bleibt, kann man nicht dabeistehen und weiter normale Mitgliedsbetreuung betreiben. Die auf Kreisverwaltungsebene der ÖTV vorhandenen Ressourcen müssen, so schmerzhaft dies auch sein mag, z.T. in Unterstützungsleistungen für die sich im Modernisierungsprozeß befindlichen Akteure umgesteuert werden. Zu denken ist an die Organisation von gewerkschaftlichen Arbeitskreisen, die die verschiedenen auf lokaler Ebene gesammelten Erfahrungen mit Verwaltungsmodernisierung bündeln und konzeptionelle Vorschläge entwickeln, an die Nutzung vorhandener Fachressourcen von Gewerkschaftsmitgliedern, an gewerkschaftlich organisierte Weiterbildungsseminare für Beschäftigte und Personalräte und an eine Verstärkung der öffentlichkeitswirksamen Unterstützung für die Akteure vor Ort. Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung wird letztlich vor den Gewerkschaftsgliederungen nicht Halt machen. Und das ist gut so!

Gänzlich ungeklärt ist indes die Frage, wie in Zukunft eine umfassende Gesamtvertretung von Beschäftigteninteressen in den öffentlichen Verwaltungen zu erfolgen hat. In dem Maße, in dem die dezentrale Ressourcenverantwortung realisiert (einschließlich Personalhoheit) und die Beschäftigten stärker in die Verantwortung genommen werden, wird es schwieriger, sogenannte übergeordnete Beschäftigteninteressen zu wahren. Wer nimmt noch die Leistungsschwachen, wenn die Realisierung des Fachbudgets zentrales Ziel wird, wer regelt Konflikte zwischen den Beschäftigten verschiedener Fachbereiche, wer kümmert sich um allgemeine Maßstäbe und Anforderungen an die Arbeitsbedingungen? Eine Stärkung der lokalen Personalratsarbeit ist kein vielversprechender Weg, nicht nur wegen geringerer Freistellungen (ab 300 Beschäftigte gibt es eine Freistellung), sondern auch weil dann der Fachbereichsleiter nur noch mit dem Personalrat verhandelt und nicht mehr mit den Beschäftigten selbst und dadurch deren neue Mitsprachemöglichkeiten unterminiert werden. Bleibt nur eine Ansiedlung zentraler Personalratskompetenzen auf der Ebene neu geschaffener Controllings- und Steuerungsdienste. Welchen Einfluß dieser Gesamtpersonalrat dann noch entwickeln kann, hängt entscheidend davon ab, welche Vertretungsrechte von ihm noch wahrgenommen werden.

4 Auf der Suche nach einem neuen Selbstverständnis: 3 Personalratstypen

Die Beteiligung des Personalrats an Controlling- und Steuerungseinrichtungen des NSM auf der Grundlage gestärkter Vertretungsrechte bezeichnet jedoch nur eine, nämlich die institutionelle, rechtlich abgesicherte Seite zukünftiger Vertretungsarbeit. Der tatsächlich Einfluß von Personalvertretungen hängt darüber hinaus vor allem von ihrem **Selbstverständnis als Interessenvertretung** ab. Entscheidend wird sein, wie sich der Personalrat selbst sieht, wie er seine Position zwischen Verwaltungsspitze und Beschäftigten einschätzt und welche Anforderungen an seine Rolle als Interessenvertretung er daraus ableitet.

Die Position des Personalrats ist festgelegt zwischen den Erwartungsstrukturen unterschiedlicher Beschäftigtengruppen und der Verwaltungsspitze. Der Rationalisierungscharakter von Verwaltungsmodernisierung, resp. des NSM ist offenkundig. Es handelt sich um einen bislang für die öffentlichen Verwaltungen eher unbekanntem neuen Typen von systemischer Rationalisierung.⁵ Diese fraktioniert die Beschäftigten, aber auch das Verwaltungsmanagement. Das NSM läßt zutage treten, daß es sich bei beiden nicht um interessenhomogene Gruppen handelt.

Gegenüber den Beschäftigten rutschen die Interessenvertretungen in den Spagat zwischen Modernisierungsgewinnern und -Verlierern. Sie müssen die Gewinner gewinnen, ohne die Verlierer als Wähler zu verlieren, und stehen deshalb vor der Frage, wie sie den ersteren nützen und zugleich die Verlierer schützen können. Die möglichen Antworten gewinnen die Personalvertretungen aus ihrem Selbstverständnis. Am Beispiel der Gewinner-/Verlierer-Problematik läßt sich deshalb zeigen, wie die Personalvertretung zukünftig unter den Vorzeichen des NSM ihre Position definieren kann.

Das Rollenverständnis von Interessenvertretungen wurde in der Vergangenheit auf der Grundlage empirischer Untersuchungen im privaten Sektor auf drei Typen der „traditionalistischen“, „progressiven“ und „ausgleichenden“ Interessenvertretung gebracht.⁶ Personalvertretungen im öffentlichen Sektor werden die mit dem NSM gestellten neuen Anforderungen zukünftig, je nachdem mit welchem Typ wir es zu tun haben, sehr unterschiedlich begreifen und bewältigen.

Typ 1 („**traditionelle**“ **Interessenvertretung**) legt seine eingangs dargestellten Beteiligungsrechte restriktiv aus. Dieser Personalratstyp kennt zwar die Positionen seiner Gewerkschaft zu Fragen der Arbeitsgestaltung und zu der mit dem NSM angestrebten neuen Arbeitsorganisation. In der Praxis beschränkt er sich jedoch darauf, das Erreichte zu bewahren und Gefahren abzuwehren. Er wird sich aus dem schmerzlichen Spagat zwischen Gewinner- und Verlierergruppen auf das sichere Terrain von Schutzaufgaben zurückziehen. Seine Beteiligungspraxis auf dem Modernisierungsfeld ist defensiv.

Ganz anders der Personalrat des Typ 2 („**progressive**“ **Interessenvertretung**). Er begreift die Arbeitsbedingungen grundsätzlich von gegensätzlichen Interessen geprägt und als veränderbar. Sein Anliegen ist es, die vorhandenen Gestaltungsspielräume für

die Veränderung der Arbeitsbedingungen im Interesse der Beschäftigten aktiv zu nutzen. Er stützt sich hierbei auf die enge Kooperation mit seiner Gewerkschaft. Seine Beteiligungsmöglichkeiten auf dem Modernisierungsfeld nutzt dieser Personalratstyp für den Ausbau von „Gegenmacht“. Er möchte hierbei nicht nur Stellvertreter der Belegschaft sein. Vielmehr sucht er das gemeinsame Handeln mit seiner Basis. Seine Beteiligungspraxis ist offensiv.

Typ 3 („**ausgleichende**“ **Interessenvertretung**) begreift sich als Vermittler in Konflikten. Seine gewerkschaftliche Bindung ist eher locker. Die Arbeitsbedingungen begreift dieser Typ von Personalrat nicht als Problemfeld für seine Beteiligungsarbeit. Er konzentriert sich vielmehr pragmatisch auf das „Machbare“. Im Vordergrund stehen dabei einkommens- und beschäftigungspolitische Probleme. Die Beteiligungspraxis dieses Personalrattyps auf dem Modernisierungsfeld ist passiv-reaktiv. Im Ergebnis können wir für zukünftige Personalratsarbeiten auf der Grundlage einer Neudefinition der Interessenvertretungsposition zwischen Belegschaft und Verwaltungsspitze somit folgendes festhalten: Der „ausgleichende“ Personalrat glaubt sich von den neuen Anforderungen der Modernisierungspraxis nicht gefordert. Arbeitsgestaltung im Rahmen von Modernisierungsvorhaben sind für ihn Sache des Managements. Der „traditionelle“ Personalrat ist dagegen durch den Mitgestaltungsanspruch eher überfordert. Allein der „progressive“ Personalrat sieht sich herausgefordert. Ob er diese Herausforderung in Zukunft besteht, hängt entscheidend vom Rückhalt ab, den er bei den Beschäftigten und seiner Gewerkschaft findet.

¹ Vgl. KGSt 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln

² Vgl. Dunker, Klaus 1995: Mitbestimmung des Personalrates bei der Modernisierung der Verwaltungen, in: Der Personalrat, Heft 6, S. 233-241

³ Vgl. beispielhaft Blume, Andreas 1988: Betroffenbeteiligung und Mitbestimmung bei Neuen Technologien: ein praktisches Modell, in: Kißler, Leo (Hg.): Computer und Beteiligung. Beiträge aus der empirischen Partizipationsforschung, Opladen, S. 235ff.

⁴ Vgl. Bogumil, Jörg/Kißler, Leo: Vom Untertan zum Kunden. Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in den Kommunalverwaltungen, Berlin, S. 45ff.

⁵ Vgl. Kißler, Leo: Moderne Zeiten im Rathaus? Modernisierungspfade und neue Herausforderung an die Wissenschaft durch die kommunale Verwaltungsreform, in: Perspektiven ds, Heft 4/1995

⁶ vgl. Schauer, H./Dabrowski, H./Neumann, M./Sperling, H.J.: Tarifvertrag zur Verbesserung industrieller Arbeitsbedingungen. Arbeitspolitik am Beispiel des Lohnrahmentarifvertrags II. Frankfurt a.M./New York, S. 205 ff.