

Jörg Bogumil / Ralph Greifenstein / Leo Kißler / Elke Wiechmann

Verwaltungsmodernisierung und Personalratsarbeit. Problemfelder und Optimierungsvorschläge

Die Verwaltungsreform ist überfällig. Haushaltskrisen, Finanzlöcher und kostspielige öffentliche Dienstleistungen haben die Mängel öffentlicher Verwaltungen schonungslos aufgedeckt. Einige Verwaltungen stehen erst am Anfang der Modernisierung, andere sind schon weiter vorangekommen. Die Reformkonzepte sind auf dem Papier überzeugend und die Stunde der kommunalen Marketingabteilungen hat geschlagen. Diese präsentieren ihre hausgemachte Reform häufig als das non plus ultra in der Modernisierungslandschaft. Doch hinter den Kulissen verbergen sich die unterschiedlichsten Einführungs- und Umsetzungsprobleme, die die Spreu vom Weizen trennen. Die Lage ist also insgesamt noch unübersichtlicher als es oberflächlich den Anschein hat.

Auch die Personalräte im öffentlichen Dienst stehen angesichts des Reformschubs vor neuen Anforderungen und es ist noch nicht ausgemacht, wie sie diese bewältigen sollen. Wir hatten im Rahmen einer wissenschaftlichen Begleitung der Modernisierungsschritte in den Stadtverwaltungen Hagen, Saarbrücken und Wuppertal¹ die Gelegenheit, einige Erkenntnisse über Personalratsarbeit² in fortgeschrittenen Modernisierungskommunen zu gewinnen. Die wesentlichen Erkenntnisse bezüglich der Problemfelder und der Optimierungsmöglichkeiten von Personalratsarbeit im Modernisierungsprozeß sollen hier nun vor dem Hintergrund einer früheren Bearbeitung dieser Themenstellung³ präsentiert werden. Dazu wird zunächst die Position der ÖTV dargestellt (1) und ein Leitbild für Personalvertretungsarbeit im Modernisierungsprozeß entworfen (2), bevor Kriterien für die Personalratsbeteiligung (3) und für die Organisation der Beschäftigtenbeteiligung (4) benannt und abschließend Vorschläge zur Optimierung der Personalratsarbeit (5) unterbreitet werden.

¹ Die Erfahrungen bei der Implementation von Modernisierungsmaßnahmen in diesen drei Städten sind dokumentiert in Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke: Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, (Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“, Sonderband 8) Berlin 1997

² vgl. auch die Broschüre der Hans-Böckler-Stiftung von Greifenstein, Ralph/Kißler, Leo 1998: Den Gewinnern nützen, die Verlierer schützen! Wie der Personalrat die kommunale Verwaltungsmodernisierung aktiv mitgestalten kann, Düsseldorf

³ vgl. Bogumil, Jörg/Kißler, Leo 1995: Neue Steuerung der öffentlichen Verwaltung - wohin steuert der Personalrat? In: Der Personalrat, Heft 10, S. 414-418

1 Die Position der ÖTV

Die ÖTV verbindet ihre künftige Beteiligung an der Verwaltungsmodernisierung mit folgenden Vorgaben⁴:

- Die Rahmenbedingungen des Umgestaltungsprozesses sollen durch politische Vereinbarungen oder Tarifverträge vor Ort verbindlich festgelegt werden.
- Die Grobziele der Modernisierung und die Projektarchitektur sind in Kooperationsvereinbarungen festzulegen.
- Die Beschäftigtenbeteiligung, die Beteiligung ihrer Personalvertretungen und der ÖTV sind in Tarifverträgen zu regeln.
- Der Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen, Einkommenssicherung und Qualifizierung sind ebenfalls tarifvertraglich zu regeln.
- Die Modernisierungsvorhaben sind auf dieser Grundlage in einem beteiligungsorientierten und ergebnisoffenen Personal- und Organisationsentwicklungsprozeß umzusetzen.

Weitere Forderungen der ÖTV an die Umsetzung des NSM lassen sich wie folgt zusammenfassen:⁵

- Die Beschäftigtenbeteiligung ist ein unverzichtbarer Reformbestandteil und damit eine Handlungsmaxime. Sie muß vereinbart und geregelt werden, eine Scheinpartizipation darf nicht stattfinden.
- Bei der Dezentralisierung muß eine Aufgabenverlagerung auf die Beschäftigten stattfinden, aber nach festgelegten Spielregeln.
- Durch kollektive, dauerhafte soziale Absicherungen sollen sich „angstfreie“ Beschäftigte an der Reform beteiligen können.
- Hohen Stellenwert hat der Hierarchieabbau, der konzeptionell in die Reform aufgenommen werden muß.
- Ein neues Personalmanagement muß Maßnahmen zur Qualifizierung, zur Förderung des beruflichen Aufstiegs, individuelle Arbeitszeitmodelle etc. enthalten.
- Zur Verwaltungsmodernisierung gehört ein neues Qualitätsmanagement, bei dem Qualitätsfragen auch zwischen allen Beteiligten (Politik, Verwaltungsleitung, Vorgesetzten, Beschäftigten, BürgerInnen) diskutiert werden können.
- Das Kontraktmanagement darf sich nicht nur auf verpflichtende Vereinbarungen zwischen verschiedenen Verwaltungsbereichen beziehen, sondern auch auf Politik und Verwaltungsleitung, Verwaltungsleitung und Fachbereiche sowie Vorgesetzten und Beschäftigten.
- Die betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente, wie Kosten- und Leist-

⁴ vgl. ÖTV 1997: Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle. Position der Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart, S. 15

⁵ vgl. die Eckpunkte zur Einführung der „Neuen Steuerung“ in der Kommunalverwaltung, Beschluß (H001B) des 13. Gewerkschaftstages der ÖTV, abgedruckt im Anhang der ÖTV-Broschüre. Diese Eckpunkte sind von der ÖTV im einzelnen operationalisiert worden, vgl. ebd.

ungsrechnung, Controlling und Berichtswesen, dürfen nicht zu Zwecken der individuellen Leistungs- und Verhaltenskontrolle mißbraucht werden.

Dies alles sind wichtige Forderungen an kommunale Modernisierungsvorhaben. Hier schließt sich jedoch die Frage an, wie sie von den Personalräten umgesetzt werden können.

2 Leitbild der Personalvertretungsarbeit im Modernisierungsprozeß: die schutz- und gestaltungsorientierte Kooperation

Wenn mit der Reform begonnen wird, sollte die Grundfrage geprüft werden, welches „hauseigene“ Selbstverständnis die Personalräte bislang vertreten haben, ob sie dieses beibehalten oder in welche Richtung sie sich während der Verwaltungsmodernisierung bewegen wollen. Unterschiedliche Modernisierungskonzepte und prozeßhafte Modernisierungsverläufe verbieten zwar Patentantworten. Aber es gibt trotzdem Orientierungshilfen. Bogumil/Kißler haben drei Typen von grundlegenden Handlungsmustern unterschieden: traditionelle, ausgleichende und progressive Formen der Interessenvertretungspolitik.⁶

Traditionelle Interessenvertretungen beschränken sich darauf, den status quo der Arbeitsbedingungen zu sichern und neue Gefahren abzuwehren. Sie entwickeln keine eigenständigen Reformvorstellungen. Ihre Beteiligungspraxis auf dem Modernisierungsfeld ist defensiv. Der Mitgestaltungsanspruch überfordert sie. *Ausgleichende Interessenvertretungen* begreifen sich dagegen mehr als Vermittler in Konfliktsituationen. Da die Arbeitsbedingungen nicht als Problemfeld von Personalvertretungsarbeit gesehen werden, konzentrieren sie sich - mehr aus der Defensive - auf das Machbare bei den einkommens- und beschäftigungspolitischen Risiken der Reformvorhaben. *Progressive Interessenvertretungen* wollen die Gestaltungsspielräume, die die Modernisierungskonzepte sowohl bei der Konzeption als auch noch während der Umsetzung bieten, durch eine offensive Beteiligungspraxis gemeinsam mit der Basis aktiv nutzen und Gegenmacht in der Verwaltungsreform ausbauen. Sie sehen sich herausgefordert und konzipieren für viele Modernisierungsfelder eigene Reformvorstellungen oder setzen zumindest Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Reformvorhaben.

Um die Chancen einer Verwaltungsreform zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu nutzen, erscheint u.E. eine progressiv ausgerichteten Interessenvertretungspolitik am erfolgversprechensten zu sein. Sie entspringt aus dem Leitbild einer *schutz- und gestaltungsorientierten Kooperation* durch den Personalrat mit dem Ziel, eine *arbeitnehmerorientierte Vorwärtsstrategie* zu entwickeln und umzusetzen. Allerdings muß dieses Leitbild moderner Personalvertretungsarbeit erst einmal umgesetzt werden. Der progressive Personalrat hat dabei

⁶ vgl. Bogumil, Jörg/Kißler, Leo 1995: Neue Steuerung der öffentlichen Verwaltung - wohin steuert der Personalrat? In: Der Personalrat, Heft 10, S. 417

drei Rollenerwartungen zu erfüllen:

- Als *Co-Manager* ist er aus Sicht der Verwaltungsführung verpflichtet, den ergebnisoffenen Modernisierungsprozeß inhaltlich zu unterstützen, ihn zu befürworten, die Akzeptanz für die Reform in der Belegschaft zu sichern und zu ihrer möglichst reibungsfreien Umsetzung beizutragen.
- Als *Moderator* wird er zu einem wichtigen Verbindungsglied zwischen Verwaltung und Belegschaft, indem er Ziele und Maßnahmen der Verwaltung bewertet, die Beschäftigten darüber informiert und der Verwaltung das Reformklima an der Basis verdeutlicht.
- Als *Interessensmanager* muß er für eine Balance zwischen Verwaltungs- und Beschäftigteninteressen sorgen. Dies ist keineswegs so leicht, denn der Personalrat muß unterschiedliche Interessenlagen der Beschäftigten aufgreifen und vertreten. Und das heißt nichts anderes als den Gewinnern zu nützen und die Verlierer zu schützen.

In der Praxis kann eine sehr kooperative und gestaltungsorientierte Personalratspolitik deshalb folgende Auswirkungen haben:

- In der Wahrnehmung der Belegschaft verschwimmen die Trennlinien zwischen Personalrat und Verwaltung; denn die Modernisierungsfolgen sind nicht mehr eindeutig dem einen oder anderen zurechenbar. Besonders wenn negative Modernisierungsfolgen (Leistungsverdichtungen, Mehrbelastungen, stärkere Kontrollen der Leistungserbringung) auftreten, könnten diese auch dem Personalrat angerechnet werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob diese „Anrechnung“ gerechtfertigt ist oder nicht.
- Wenn der Personalrat zum Promotor der Modernisierung wird, kann deshalb nicht gänzlich ausgeschlossen werden, daß sich eine Reihe von Beschäftigten nicht mehr trauen, ihn mit ihren Anliegen und Problemen zu konsultieren.
- Der Personalrat kann aber genauso gut auch zu einer „allgemeinen Front der Kritik“ am Modernisierungsprozeß werden, da er die einzige Instanz ist, die die Probleme der Betroffenen aufgreift. Er hat manchmal regelrecht eine Art „Klagemauerfunktion“. Das blockiert zwar nicht die kooperative Modernisierung, der Personalrat gerät aber ungewollt in ein mehr reaktives Politikmuster, da seine Reformimpulse in den negativen Modernisierungserfahrungen der Betroffenen ihren Ursprung finden. Negative Modernisierungserfahrungen machen vor allem die Modernisierungsverlierer. Personalräte bewegen sich in diesem Fall zwischen dem selbst auferlegten Kooperationsdruck und dieser Verliererfront.⁷
- Ein weiteres Problemfeld liegt in der manchmal mangelnden, aber ausbaufähigen Gestaltungskompetenz und -erfahrung von Personalvertretungen. Das ist angesichts sehr unterschiedlicher Modernisierungskonzepte nicht weiter

⁷ Dies kommt, wie auch die ÖTV hervorhebt, regelrecht einem „Spagat der Personalvertretung“ gleich, vgl. ÖTV 1997: Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle. Position der Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart, S. 107f.

verwunderlich. Zur Lösung der einzelnen Aufgabenstellungen konnten noch keine Routinen entwickelt werden und die Arbeitsweisen sind neu und noch ziemlich ungewohnt.

Um diese Risiken zu mindern und ein progressives Interessenvertretungsverständnis mit Erfolg umsetzen zu können, müssen also bestimmte Voraussetzungen geprüft und einige Regelungen getroffen werden, die den Weg für ein innovatives Co-Management der Personalvertretung zur Verwaltungsreform ebnen.

Wie können die Personalräte ihre Gestaltungsansprüche am besten geltend machen? Hierzu ist eine *ausgehandelte Verwaltungsmodernisierung* erforderlich. Die ausgehandelte Verwaltungsreform beruht auf verbindlichen Vereinbarungen zwischen den beteiligten Innovatoren aus Politik, Verwaltung und Personalrat.

Eine progressive Interessenwahrnehmung sollte über die gesetzlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten und Schutzmechanismen hinausreichen. Bei der ausgehandelten Modernisierung können eine grobe Präambel und später folgende Detailregelungen ebenso sinnvoll sein wie umfassende Vereinbarungen zwischen Verwaltung und Personalrat zu Beginn der Reform. Auch eine vorerst beobachtende Position des Personalrats ist diskutabel, der dann regulierend eingreift, wenn die Reform in der Umsetzungsphase an Konturen gewinnt, sofern dies nicht dazu führt, wichtige Regelungen (z.B. zum notwendigen Rationalisierungsschutz) zu vernachlässigen. Alle Strategien zielen aber auf den Ausbau der Mitbestimmung des Personalrats in der Verwaltungsreform. Welche praktischen Handlungsmöglichkeiten hat die Personalvertretung nun im Modernisierungsprozeß?

3 Kriterien für die Personalratsbeteiligung

Erfahrungen aus fortgeschritten Reformstädten zeigen, daß es eher kontinuierliche und damit mehr strukturkonservative Implementationskonzepte (wie in Hagen und Saarbrücken) gibt, während andere Ansätze auf einer eher radikalen, ganzheitlichen Reorganisationsstrategie (wie in Wuppertal) beruhen. Das hat auch Folgen für die Personalvertretungsarbeit:

- Ein Mehr an interessenvertretungspolitischer Sicherheit erlauben die kontinuierlichen, strukturkonservativeren Implementationskonzepte. Dort kann sich der Personalrat Stück für Stück auf die neuen Rahmenbedingungen einstellen und seine Arbeitsweise, Instrumente und auch die Personalratsstrukturen darauf einstimmen.
- Radikalere Reorganisationsstrategien dagegen bringen erheblich mehr Unsicherheiten und Unwägbarkeiten in die Personalratsarbeit. Die Folgen einer ganzheitlichen Modernisierung sind schwieriger zu erkennen, die Risiken für die Beschäftigten treten manchmal überraschend auf und dann muß sehr

schnell gehandelt werden.

Schon in der frühen Phase, in der die Grundzüge der Verwaltungsmodernisierung ausgelotet werden, hat der Personalrat also eine *erste Risikoabschätzung* durchzuführen. Die Bewertung hängt auch von der kommunalen Modernisierungstradition und damit von der Frage ab, ob der Personalrat bislang überwiegend positive oder negative Modernisierungserfahrungen mit seiner Verwaltung gemacht hat. Wie auch immer die Bewertung ausfällt, eines muß in jedem Fall gewährleistet sein: In der Initiativ- und Konzeptionsphase ist die *frühzeitige und umfassende Information des Personalrates über das geplante Modernisierungskonzept* (Grundlinien, Ziele, Instrumente) sicherzustellen. Auch die Belegschaft muß rechtzeitig von der Reform Kenntnis erhalten, damit der Personalrat auf die Stimmen aus der Mitarbeiterschaft eingehen und das Reformklima, das auch vom eingesetzten Modernisierungskonzept abhängen wird, abschätzen kann.

Hat sich die Kommunalverwaltung endgültig für eine Modernisierungsstrategie entschieden, muß der Personalrat den Modernisierungsprozeß regulieren:

- Ein unverzichtbarer Bestandteil von Vereinbarungen ist der *Rationalisierungsschutz*. Zu den Schutzregelungen gehört die Beschäftigungs- und Einkommenssicherung. Eine exponierte Aufgabe ist der Ausschluß betriebsbedingter Kündigungen während des Modernisierungsprozesses. Dieser muß ergänzt werden durch Besitzstandsgarantien bei Um- und Versetzungen (Schutz vor tariflichen Abgruppierungen, Sicherung qualifikationsgerechter Arbeitsinhalte und Arbeitsbedingungen, Entwicklung von Zumutbarkeitskriterien bei Arbeitsplatzwechsel etc.), die auf die Neuorganisation der kommunalen Dienstleistungen zurückzuführen sind (wie reorganisationsbedingte Rationalisierung des Verwaltungsapparates, Gründung von Eigenbetrieben, Privatisierungsbestrebungen). Der Vorrang interner Leistungs- und Kostenverbesserungen vor dem Einsatz von Outsourcingmodellen sollte im Rahmen des Rationalisierungsschutzes ebenfalls geregelt werden. Diese Vereinbarungen sind im Bedarfsfall durch Vorruhestandsvereinbarungen oder Altersteilzeitkonzepte zu flankieren.
- Die Arbeit an der Umsetzung eines Reformvorhabens ist nicht nur eine neue, sondern vor allem auch eine zusätzliche Aufgabenstellung (z.B. durch die Mitarbeit in Projektgruppen). Daher müssen Lösungen gefunden werden, um die *Verteilungsproblematik von Reformarbeit* in der Belegschaft zu regeln. Je nach Modernisierungskonzept sind Instrumente zu entwickeln, die die Arbeits- bzw. Leistungsverdichtungen der Beteiligten oder aber auch die Mehrarbeit der nicht an der Umsetzung Beteiligten, die nicht selten die liegengeliebene Arbeit übernehmen, im Sinne eines „gerechten Lastenausgleichs“ steuern. Sehr wichtig sind Regelungen über Gratifizierungen (Prämienhöhe, Vergütung) von Mehrarbeit (von Beteiligten und Nicht-Beteiligten), über die Prämierungen von Arbeitsergebnissen der Beteiligungsgruppen oder über bedarfsgerechte Freistellungen zur Mitarbeit an der Reform.
- Nicht weniger wichtig ist die *Eingrenzung von individuellen Leistungskon-*

trollen. Hierzu sind die Vorkehrungen zum Datenschutz, die Regelung von individuellen Leistungs- und Verhaltenskontrollen mit Hilfe rechnergestützter Systeme und Zeiterfassungssysteme sowie die Verhinderung individueller Kontrolle durch Kosten- und Leistungsrechnung und Zeit- und Mengenerfassung zu rechnen.

- Neben den skizzierten Regelungen zum Rationalisierungsschutz sollten Vereinbarungen zwischen Verwaltung und Personalrat ein *gleichgewichtiges Verhältnis von Produktivitäts-, Mitarbeiter- und Kundenorientierung* anstreben, dh. auf eine ausgeglichene Zieldefinition zur Verwaltungsmodernisierung achten.

Die nächste Herausforderung besteht in der Auslotung der Mitbestimmungs- bzw. Mitwirkungsbeziehungen innerhalb und zwischen den Ebenen der Prozeßorganisation. Hier entscheiden sich die Einflußchancen der Personalvertretung. In der Prozeßorganisation ist von entscheidender Bedeutung, daß es der Personalvertretung gelingt, entweder ausgebaute Mitsprache- und Informationsmöglichkeiten, besser aber stärkere Mitbestimmungsrechte durchzusetzen. Dabei sollte auch deutlich gemacht werden, daß die Verwaltungsmodernisierung mit der *Institutionalisierung leistungsfähiger Aushandlungsstrukturen*, die auf einem *Konsensprinzip* beruhen, deutlich an Innovationskraft gewinnt. Beteiligungsrechte des Personalrats sollten in Kooperations- bzw. Prozeßvereinbarungen verankert sein. In den Vereinbarungen sollten wiederum Mindestbedingungen bzw. -standards beachtet werden. Zu diesen gehören vor allem:

- Die Gewährleistung der Informationspflicht der Verwaltung zu den laufenden Projekten und Aktivitäten. Sicherzustellen ist der Informationsfluß zwischen den unterschiedlichen Ebenen der Prozeßorganisation und der Personalvertretung.
- Die Beteiligung der Personalvertretung an den Top-Gremien, d.h. den Lenkungs- und Steuerungsgruppen auf Gesamtverwaltungs- und Dezernatsebene, denn dort wird über die maßgeblichen Belange des Modernisierungsprozesses verhandelt und entschieden.
- Die Beteiligung der Personalvertretung an den unterschiedlichen Projektgruppen der Belegschaft (wie amtsbezogenen Projektgruppen, Reengineeringteams oder Qualitätszirkeln) zur Umsetzung des Reformvorhabens sowie die
- Regelungen zur Beschäftigtenbeteiligung, zum Umfang von Freistellungen und zur Durchsetzungsfähigkeit von Projektteams gegenüber der Hierarchie.

4 Kriterien für die Organisation von Beschäftigtenbeteiligung

Der Belegschaft müssen die Konditionen, unter denen sie sich an der Verwaltungsmodernisierung beteiligen soll, bekannt sein. Doppelbotschaften, wie Haushaltskonsolidierung mit betriebswirtschaftlicher Rationalisierung, Re-

strukturierungsmaßnahmen verbunden mit Arbeitsplatzabbau und dem gleichzeitigen Versprechen von stärkerer Mitarbeiterorientierung, sind kaum geeignet, Beteiligungsmotivation zu wecken und breites Vertrauen zur Mitarbeit an der Reform zu stiften. Die Beschäftigten setzen die Reformvorhaben um, sie leisten die eigentliche Modernisierungsarbeit in der Verwaltung. Auch für eine *arbeits- und leistungsfähige Beteiligungsstruktur* lassen sich Mindestbedingungen und -anforderungen benennen, auf die der Personalrat achten sollte. Gegen die folgenden *Grundprinzipien von Beschäftigtenbeteiligung* sollte im Modernisierungsprozeß nicht verstoßen werden:

- Beteiligung darf sich nicht nur an wenige ausgewählte MitarbeiterInnen richten. Die Beschäftigtenbeteiligung sollte nach *dem Gleichheitsprinzip* allen Beschäftigten zugänglich sein, wenn auch mit verschiedenen, mehrstufigen Beteiligungsformen bzw. -varianten. Während der Verwaltungsmodernisierung (und natürlich auch „danach“) sollte demnach eine möglichst hohe *Partizipationsquote*, d.h. ein hoher Anteil von Beteiligten (gemessen an der Gesamtbelegschaft) angestrebt werden, die an der Reform mitwirken können.
- Beteiligung läßt sich aber nicht anordnen. Beschäftigtenbeteiligung muß auf dem *Prinzip der Freiwilligkeit* beruhen. Das heißt aber auch: wer nicht teilnehmen will, darf daraus keine materiellen oder immateriellen Nachteile haben.
- Beschäftigtenbeteiligung muß verbindlich sein, d.h. keine Spielwiese, auf der die Beschäftigten mitreden dürfen, ohne tatsächlich etwas bewegen zu können. Das Verbindlichkeitsprinzip, der *Partizipationsgrad* verlangt, daß die Interessen der Beschäftigten, d.h. ihre Verbesserungsvorschläge ernst genommen, geprüft und in absehbaren Zeiträumen umgesetzt werden. Dazu gehört auch, daß Beschäftigtenbeteiligung hierarchiefrei durchgeführt wird. Der zu realisierende Partizipationsgrad muß mit den herkömmlichen hierarchischen Entscheidungsstrukturen brechen.

Alle Formen der Beschäftigtenbeteiligung sollten unter Berücksichtigung dieser Grundprinzipien ausgehandelt, in Dienstvereinbarungen niedergelegt und somit von den Interessenvertretungen aktiv mitgestaltet werden. In den Vereinbarungen zur Beschäftigtenbeteiligung ist zu regeln:

- Die Zielsetzung der einzelnen Verfahren zur Beschäftigtenbeteiligung bzw. ihre Formen.
- Der Modus der Personalratsbeteiligung (einvernehmliche Regelung grundsätzlicher Fragen zur Einführungsstrategie, zu den Arbeitsmethoden, zur Bestellung und Ausbildung von Moderatoren/Koordinatoren etc.).
- Die Infrastruktur und die zentralen Durchführungsbestimmungen (Hierarchiefreiheit, Aufgaben der Teams, Kriterien für die Auswahl der Moderatoren und Zusammensetzung der Gruppen, Arbeitszeitregelungen, Schulungsmodalitäten, Prämierung der Arbeitsergebnisse etc.).
- Der Schutz der Beschäftigten bzw. die Sicherung kollektiver Arbeitneh-

merinteressen (freiwillige Teilnahme, Ausschluß negativer Beteiligungsfolgen durch Beschäftigungssicherung, Besitzstandswahrung, Verhinderung der Ausgrenzung einzelner Beschäftigtengruppen, Verhinderung von Sanktionen der Vorgesetzten etc.).

Unbeantwortet ist, welches Beteiligungskonzept sich eigentlich zur Modernisierung von Kommunalverwaltungen eignet. Wie so häufig gibt es darauf in Reformzeiten keine einfachen Antworten. Von entscheidender Bedeutung ist aber vor allem die *Suche nach einem integrierten Beteiligungskonzept bzw. -modell*. Ein integriertes Beteiligungsmodell muß gleich zu Beginn des Modernisierungsprozesses ein umfassendes Beteiligungsangebot für alle Beschäftigten vorhalten. Die verschiedenen Beteiligungsebenen sollten durch eine vernetzte Arbeitsweise (Informationsaustausch und Abgleich der Arbeitsergebnisse) arbeitsorganisatorische Innovationen erarbeiteten mit dem Ziel, die Dienstleistungs-, Service- und Arbeitsqualität (auch verstanden als Verbesserung der Arbeitsbedingungen) zu erhöhen.

Ein integriertes Beteiligungsmodell erhöht zwar zwangsläufig die *Partizipationsintensität*; dies sind die Zeitanteile der Beteiligung im Verhältnis zur Arbeitszeit. Die Vorteile liegen aber in einem breiten Einstieg in individuelle und kollektive Lernprozesse, in der zunehmenden Befähigung von Gruppen zur Eigensteuerung und in der Mobilisierung kreativer Potentiale, die als Basis einer erhöhten Selbststeuerung der Verwaltungseinheiten genutzt werden können. Um zu einem solchen integrierten Beteiligungskonzept zu gelangen, sollten sich Personalräte demnach bereits in einem frühen Stadium der Reform die Frage stellen: *Wer wird wann in welchem Umfang zu welchen Themen und mit welcher Verbindlichkeit beteiligt?* Diese Fragen stellen Betriebswirte und Ökonomen, die den Modernisierungsprozeß dominieren, meistens zu weit zurück.

5 Vorschläge zur Optimierung der Personalratsarbeit

Mehrere Gründe sprechen für eine Optimierung der Personalvertretungsarbeit:

- Eine wesentliche Aufgabe des Personalrats ist die Überwachung des Modernisierungsverlaufs. Ein Prozeßcontrolling muß auch von Seiten der Personalvertretung durchgeführt werden. Dabei sollte im Lichte der Erkenntnisse aus der Modernisierungspraxis festgehalten werden: Während die Verwaltung „naturgemäß“ sehr genau die betriebswirtschaftlichen Instrumente überprüfen und durch ihre Experten auf den jeweiligen Gebieten korrigieren und verfeinern wird, sollte der Personalrat besonders die *Mitarbeiterorientierung und -beteiligung zu einem Schwerpunkt seiner Controllingaufgaben* machen.
- Die Beteiligung an der Prozeßorganisation, die Integration in Steuerungs- bzw. Lenkungsgremien sowie die Einbindung in das Netzwerk direkter Beschäftigtenbeteiligung vereinnahmt den Personalrat erheblich. Zentrale Per-

sonalratsressourcen müssen in den neu geschaffenen *Steuerungsdiensten* angesiedelt werden, um Beschäftigteninteressen in Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubringen. Fallweise müssen Personalräte an Beteiligungsgruppen teilnehmen, um die Beteiligungsarbeit der Beschäftigten mitzuerleben und MitarbeiterInnen im Konfliktfall zu unterstützen.

- Während der Reform muß die Personalratsarbeit transparent bleiben. Das erforderliche *Informationsmanagement* des Personalrats weist ebenfalls auf eine zunehmende Arbeitsverdichtung hin. Ein gezieltes Informationsmanagement sollte die Rolle des Personalrats im Modernisierungsprozeß deutlich machen. Die Beschäftigten nehmen meist nicht genau wahr, welches die Ziele und die Schwerpunkte des Personalrats im Veränderungsprozeß sind (warum er also mitmacht) und welche konkreten Erfolge (Wahrung von Schutzinteressen genauso wie Verbesserung von Arbeitsbedingungen) er erzielt hat (was also das Ergebnis seiner Arbeit ist).
- Zu diesem Informationsmanagement gehört auch die Koordination der Kommunikation zwischen den verschiedenen Ebenen der Prozeßorganisation. Besonders wichtig ist, daß der Personalrat zwischen den Gruppen einen regelmäßigen *Erfahrungsaustausch* etabliert, der sich auf die arbeitspolitischen Risiken, die aufgetretenen Probleme genauso wie auf die sichtbaren Erfolge und Chancen des Modernisierungsprozesses bezieht.
- Bei dezentraler Ressourcenverantwortung und Kontraktmanagement in den Fachbereichen müssen der Gesamtpersonalrat, die örtlichen Personalräte und die Vertrauensleute zu einer Form der Zusammenarbeit finden, die die Vertretung von Kollektivinteressen sicherstellt und eine Abkoppelung der örtlichen Interessenvertretung vermeidet, aber gleichzeitig den vor Ort agierenden Personalräten in ihrem Fach- und Verantwortungsbereich genügend Handlungsspielraum beläßt, nicht zuletzt auch um dort gegenüber den betriebswirtschaftlichen Zielen der Modernisierung die weiteren Feinziele von Mitarbeiter-, aber auch Kundenorientierung durchzusetzen. Die Verwaltungsmodernisierung verlangt folglich nach einer *hohen Anpassungsfähigkeit der Personalvertretung*.

Diese Aufgaben können nur dann sachgerecht bewältigt werden, wenn neue Kapazitäten (Kompetenz- und Zeitressourcen) für den Personalrat erschlossen werden. Um dies zu erreichen, gibt es verschiedene Möglichkeiten:

- Dem Personalrat muß Einblick in die harten Controllinginstrumente gewährt werden und er muß sie auch interpretieren können. Zur „Überwachung“ des produktivitätsorientierten, betriebswirtschaftlichen Teils der Modernisierung braucht der Personalrat in der Regel professionelle Unterstützung. Controller sollten auch dem Personalrat zuarbeiten, damit er die Zielerreichungsgrade fundiert bewerten kann, ohne in einem Wust von Daten förmlich zu ersticken.
- Dahinter verbirgt sich eine weitergehende Forderung. Nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für den Personalrat ist eine externe Beratung notwendig - von der Gewerkschaft und von gewerkschaftsnahen Verwaltungsfor-

schern und -beratern.

- Auch „weiche Controllinginstrumente“ sind geeignete Hilfsmittel für die Personalvertretungsarbeit, was manchmal übersehen wird. Mitarbeiter- und Vorgesetztenbefragungen fangen Stimmungsbilder zum Modernisierungsprozeß ein, lassen Problemlagen erkennen und ermöglichen zu prüfen, wie es um die Modernisierungsziele aus Sicht der Belegschaft bestellt ist.
- Eine weitere Möglichkeit, die Ressourcen der Personalvertretung zu erhöhen, ist die Stärkung der lokalen Personalratsarbeit durch zusätzliche Freistellungen, die über die personalvertretungsrechtlichen Vorgaben hinaus ausgehandelt werden. Wenn Verwaltungen ein freigestelltes Prozeßmanagement benötigen, spricht eigentlich nichts dagegen, daß auch dem Personalrat angesichts der vielfältigen zusätzlichen Gestaltungsaufgaben eine höhere Kapazität zugestanden wird. Die Zielrichtung sollten Freistellungen auf Zeit sein, zumindest bis zu dem Zeitpunkt, ab dem das neue Steuerungsmodell nach der Bewertung des Personalrats „richtig läuft“.

Realistisch gesehen werden zusätzliche Freistellungen, sofern sie überhaupt durchsetzbar sind, vielleicht immer nur der Tropfen auf dem heißen Stein bleiben. Sie eröffnen nur sehr begrenzt neue Ressourcen und das auch nur zeitlich befristet. Neue Ressourcen können aber auch durch eine *stärkere Arbeitsteilung und Delegation zwischen Interessenvertretung und Belegschaft* erschlossen werden. Die umfassende Beteiligung des Personalrats, mit der Integration in die gesamte Prozeßorganisation von den Spitzengremien bis zu einzelnen Projektgruppen, ist aufgrund der Kapazitätsgrenzen meist nur in Pilotphasen sinnvoll zu realisieren. Dem Personalrat muß zwar stets das Recht zur Teilnahme an einzelnen Projektgruppen eingeräumt werden. Das allgemeine Ziel sollte aber lauten: Während der Personalrat sich mehr auf die inhaltlichen Schwerpunkte und das politisch strategische Vorgehen konzentriert, kümmern sich die Beschäftigten mit ihrem arbeitsplatzbezogenen Fachwissen vor Ort um die Details. Die dort entwickelten Lösungen müssen dem Personalrat aber zur Absicherung einer einheitlichen Interessenvertretungsstrategie zugetragen werden.

Eine flächendeckende Beschäftigtenbeteiligung, die mit einem integrierten Beteiligungsmodell erreicht werden kann, unterstützt zugleich die Personalratsarbeit, denn sie eröffnet die Chance, Entscheidungen mehr „nach unten“ zu verlagern. Daran schließt sich eine weitere Forderung an. Entlang der Prozeßorganisation sollte der Personalrat in den jeweiligen Beteiligungsgruppen (Projektgruppen oder Qualitätszirkel) auf zuverlässige und kompetente „Zulieferer“ zurückgreifen können, ohne selbst (an jeder Gruppensitzung) aktiv beteiligt zu sein. Durch eine breite Beschäftigtenbeteiligung mit Akteuren, die dem Personalrat zuarbeiten, entsteht so etwas wie ein *interessenvertretungspolitisches Gegenstromprinzip*.

Beispiele, wie dies funktionieren kann, gibt es bereits. Gute Möglichkeiten sind, wie im Hagener Fall, der Einsatz gewählter Beschäftigtenvertreter in den Pro-

jektgruppen oder, wie Beispiele aus der Automobilindustrie zeigen, Vertrauensleute, die systematisch in Qualitätszirkeln als Moderatoren oder in Arbeitsteams als Gruppensprecher fungieren. Sie können zugleich als Multiplikatoren der vom Personalrat entwickelten strategischen Positionen zum Modernisierungsprozeß eingesetzt werden. Eine dezentralisierte Personalvertretung muß sich auch auf eine gestärkte Vertrauensleutearbeit in den Ämtern und Fachbereichen stützen können.

Über eine ganz andere Option, die Personalvertretung zu stärken, ist im übrigen noch zuwenig nachgedacht worden. Weitgehend ungenutzt ist das Konzept einer prozeßorientierten Personalratsarbeit, bei dem Personalräten auch selbst ein *Initiativrecht zur Bildung von themenbezogenen Projektgruppen* zugestanden wird. Konzeptionen liegen bereits seit längerem z.B. im DGB-Konzept zur Mitbestimmung am Arbeitsplatz oder im IG-Chemie Konzept zu einer zukunftsorientierten Betriebsrätearbeit vor.⁸ Diese, wenn man so will „Qualitätszirkel des Personalrats“, arbeiten dem Personalrat zu und beschäftigen sich mit inhaltlichen Brennpunkten, die sich im Modernisierungsverlauf herauskristallisieren. Dadurch könnten weitere Beschäftigte in die Interessenvertretungsarbeit einbezogen werden.

Sämtliche vorgestellten Möglichkeiten, die Arbeitsteilung zwischen Personalvertretung und Beschäftigten zu verändern, erfordern aber einen *institutionalisierten Erfahrungsaustausch* (z.B. durch regelmäßige Beschäftigtenvertreterversammlungen, Moderatorentreffen) zur Rückkoppelung, zum Wissenstransfer und zur Abstimmung des Handelns. Dieser Erfahrungsaustausch muß vom Personalrat organisiert, moderiert, ausgewertet und die Ergebnisse rückvermittelt werden.

Im Ergebnis heißt dies aber: die von den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes geforderte und eingangs begründete aktive Mitgestaltung der Verwaltungsmodernisierung durch die Personalräte zwingt zum Nachdenken über ein neues Konzept von Personalvertretung und dessen Umsetzung, das sich an den Anforderungen des Co-Managements und Interessenmanagements orientiert und entsprechende institutionelle Rahmenbedingungen setzt. Dies setzt aber ein entsprechendes Selbstverständnis der Personalräte voraus. Mit anderen Worten: Verwaltungsreform und Reform der Personalvertretung gleichen siamesischen Zwillingen. Die eine ist ohne die andere nicht lebensfähig.

⁸ vgl. das „alte“ Konzept des DGB-Bundesvorstand 1985: Konzeption zur Mitbestimmung am Arbeitsplatz, Düsseldorf und das „neue“ der IG Chemie-Papier-Keramik 1994: Experten in eigener Sache. Konzeption für eine zukunftsorientierte Betriebsräte-Arbeit mit Hilfe von themen- und tätigkeitsbezogenen Arbeitsgruppen, Hannover sowie die dort entwickelte Musterbetriebsvereinbarung.