

Zur empirischen Analyse von Personalräten – Strukturdaten und Probleme der Interessenvertretung

Berndt Keller
Rainer Schnell

Die Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Dienstes gehören seit langem zu den sträflich vernachlässigten Bereichen der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Forschung. Dieses Defizit besteht in besonderem Maße in Bezug auf die „betriebliche“ Ebene. Während wir über Aktivitäten und Probleme von Betriebsräten vergleichsweise gut informiert sind, wissen wir über Personalräte bzw. die Vertretung der Arbeitnehmer auf Ebene der Dienststellen so gut wie nichts. Der Beitrag versucht, diese Lücke zu füllen, indem er eine Reihe grundlegender empirischer Ergebnisse zu Fragen der Personalräte, insbesondere zu Problemen der Interessenvertretung präsentiert. Personalräte handeln unter spezifischen Rahmenbedingungen und sind mit besonderen Problemlagen konfrontiert.

1 Einleitung und Problemstellung

1.1 EINLEITUNG

Die Arbeitsbeziehungen der Bundesrepublik sind im Gegensatz zu „monistischen“, wie wir sie u.a. in den angelsächsischen Ländern finden, „dual“ strukturiert. Die Interessenvertretungen auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene, also Betriebsrat und Gewerkschaft, bleiben formal-rechtlich getrennt, wenngleich sie faktisch kooperieren und wechselseitig aufeinander angewiesen sind; die Regelungssysteme und Instrumente der Interessendurchsetzung weisen deutliche Unterschiede auf.

Die institutionell-rechtlichen Strukturprinzipien der Arbeitsbeziehungen gelten ähnlich wie in der Mehrzahl vergleichbarer Länder nicht nur für die Privatwirtschaft sondern auch für den gesamten Öffentlichen Dienst (ÖD). Im ÖD bildet auf der „Sektor- oder Branchen“-Ebene ebenso wie für alle Arbeitnehmer der Privatwirtschaft die im Grundgesetz garantierte Tarifautonomie bzw. das Tarifvertragsgesetz die Grundlage. Allerdings gelten diese Maximen ausschließlich für Angestellte und Arbeiter. Beamte verfügen nach herrschender Lehre („hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums“ nach Art. 33 IV GG) über kein Kollektivverhandlungs- und Streikrecht; statt dessen haben die Dachverbände ihrer Interessenorganisationen, DBB und DGB, bei der Vorbereitung aller beamtenrechtlichen Regelungen Be-

teiligungsrechte, die in den Beamtengesetzen garantiert sind. Insofern verläuft die formale Trennlinie nicht zwischen Privatwirtschaft und ÖD sondern eher innerhalb des ÖD.

Auf der Ebene des „Betriebes“ bzw. der Dienststelle (u.a. Behörde, Verwaltungsstelle) gilt im ÖD nicht wie für die Privatwirtschaft das BetrVG (1952, 1972, 1988, 2001) sondern mehrere spezielle Regelungen, nämlich das Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) (1955, 1974) für die Beschäftigten des Bundes sowie die Landespersonalvertretungsgesetze (LPersVG) für die Arbeitnehmer der Länder und Gemeinden/Gv. (zur Geschichte: Kippels 1990).¹ Die Regelungen dieser PersVG sind zwar in wesentlichen Teilen nach denen des BetrVG modelliert (u.a. Wahlprinzipien, Kooperationsmaxime bzw. Gebot der vertrauensvollen Zusammenarbeit, Friedenspflicht bzw. Arbeitskampfverbot, Repräsentationsmandat), stellen aber eine eigenständige Rechts- und Handlungsgrundlage mit wesentlichen Abweichungen und Besonderheiten dar (Kippels 1990, Kossens 1996 zu Einzelheiten).²

1.2 PROBLEMSTELLUNG

Die Arbeitsbeziehungen des ÖD werden in der Industrial Relations-Forschung der Bundesrepublik im Gegensatz zu anderen, vor allem den angelsächsischen Ländern (in komparativer Perspektive zuletzt Bach et al. 1999, Dell’Aringa et al. 2001) traditionell und chronisch vernachlässigt, was weder aus theoretischer noch aus praktischer Perspektive nachzuvollziehen ist: Zum einen führen die Unterschiede in den rechtlich-institutionellen Rahmenbedin-

gungen zu wesentlich andersartigen Ausprägungen des „Modells“ der Arbeitsbeziehungen. Zum andern sind trotz erheblicher Beschäftigungsrückgänge seit den frühen 90er Jahren (1991: 5,3 Mill. Beschäftigte, 2001: 4,2 Mill. jeweils in Vollzeitäquivalenten) immerhin ca. 14 % aller abhängig Beschäftigten im ÖD tätig, der damit der mit Abstand größte Arbeitgeber ist.

¹ Ein Äquivalent zur Mitbestimmung auf Unternehmensebene in der Privatwirtschaft, also zur Beteiligung von Arbeitnehmervertretern an Entscheidungen von Aufsichtsrat und Vorstand, besteht für den ÖD im eigentlichen Sinne aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht. Explizite Mitwirkungsrechte der PR in „wirtschaftlichen Angelegenheiten“ fehlen ebenfalls.

² Die 2001 vorgenommene letzte Novellierung des BetrVG hatte (zumindest bisher) keine entsprechenden Änderungen der in den PersVG verankerten Mitwirkungsrechte zur Folge.

Prof. Dr. Berndt Keller lehrt Arbeits- und Sozialpolitik an der Universität Konstanz. Aktuelle Arbeitsschwerpunkte: Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors, Folgeprobleme der europäischen Integration, Flexicurity, Zusammenschlüsse von Gewerkschaften. e-mail: Berndt.Karl.Keller@uni-konstanz.de
Prof. Dr. Rainer Schnell lehrt Methoden der empirischen Politik- und Verwaltungsforschung an der Universität Konstanz. Arbeitsschwerpunkte: Stichprobenprobleme, Umfrageforschung, Record-Linkage, Data-Mining. e-mail: Rainer.Schnell@uni-konstanz.de

Bei genauerer Betrachtung verteilt sich diese Vernachlässigung des ÖD ungleich auf die beiden Ebenen der Interessenvertretung: Für die „sektorale“ Ebene liegen einige Analysen vor (Keller 1983, 1993). Demgegenüber blieb die „betriebliche“ Ebene bisher unbearbeitet, wenn man abseht von den üblichen Kommentaren (Altwater et al. 1990 für andere), einigen ebenfalls ausschließlich juristischen, auf Spezialprobleme orientierten Beiträgen (Ossenbühl 1985) sowie wenigen älteren Arbeiten (Faber 1979 zum deutsch-französischen Vergleich, Kübler 1981 zur Kommunalverwaltung in Baden-Württemberg). Auch der in den vergangenen Jahren in der Öffentlichkeit viel diskutierte „Bericht der Kommission Mitbestimmung“ (1998) „passt“ in dieses Muster der nahezu vollständigen Vernachlässigung.³ Ein jüngerer Beitrag stellt dazu recht lapidar fest: „Empirische Erhebungen zur Mitbestimmung im öffentlichen Dienst sind Mangelware“ (Dopatka 1996, S. 229).

Das WSI führte parallel zur dritten Befragung der Betriebsräte auch wieder eine Befragung von Personalräten (PR) durch, welche die Gelegenheit bietet, ausgewählte Fragestellungen der „betrieblichen“ Arbeitsbeziehungen bzw. der Interessenvertretung auf Dienststellenebene erstmals auf einer breiten empirischen Basis zu behandeln. Der vorliegende Datensatz umfasst detaillierte Angaben von insgesamt 1277 PR aus verschiedenen Teilen des ÖD in einem weit definierten Sinn (allgemeine Verwaltung, Justiz, Schule, soziale Sicherung, Gesundheitswesen, öffentliche Wirtschaftsunternehmen etc.). Der Datensatz basiert auf einer im Sommer 2002 durchgeführten schriftlichen Befragung. Auswahlgrundlage waren Zusammenstellungen von Firmen-Datenbanken und Adresskarteien. Aufgrund der verwendeten Auswahlgrundlage lässt sich der Deckungsgrad der Grundgesamtheit nicht bestimmen. Einbezogen wurden Einheiten ab 5 Beschäftigten, die nur rund 44 % aller Dienststellen aber rund 90 % aller Beschäftigten umfassen (Schäfer 2001, S. 66). Von den Antworten stammen ca. 79 % aus West- und ca. 21 % aus Ostdeutschland.

Wir präsentieren im Folgenden Ergebnisse dieser Befragung, soweit nicht explizit andere Datenquellen aufgeführt werden. Wir nennen zunächst (Kap. 2) einige grundlegende Strukturdaten⁴ zu PR (u.a. Wahlbeteiligung und Gruppenprinzip, Repräsentation der Geschlechter, Organisa-

Tabelle 1: Wahlbeteiligung nach Beschäftigtenzahl und West- und Ostdeutschland (Mittelwert) in %

Beschäftigtenzahl	West	Ost	Gesamt
bis 50	88,4	92,2	89,7
51 bis 100	81,7	84,8	82,2
101 bis 200	76,4	80,1	77,1
201 bis 500	72,1	73,7	72,5
über 500	62,4	60,3	62,0
Gesamt	75,9	79,3	76,6

Quelle: WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten (3. Befragung) 2002

WSI Hans Böckler Stiftung

tionsgrade, Freistellungen und externe Experten) und gehen damit über die diesbezüglich typische „black box“ der ökonomischen Analysen hinaus. Danach behandeln wir (Kap. 3) ausgewählte zentrale Bereiche und Probleme der Interessenvertretung durch den PR (wichtige Bereiche, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Dienstvereinbarungen, Unterstützungsleistungen der Gewerkschaften). Ein systematisch angelegter Vergleich zwischen den Sektoren bzw. zwischen BR und PR (Dorsch-Schweizer/Schulten 2001) ist nicht unser Ziel. Allerdings erleichtern gelegentliche Bezugnahmen auf die Situation in der Privatwirtschaft sowohl den Verfassern die Analyse als auch den Lesern das Verständnis. Da Längsschnittstudien für den ÖD (bisher) fehlen, stellen Vergleiche zur Privatwirtschaft den einzigen realistischen Orientierungspunkt bei der Interpretation der Ergebnisse dar.

2 Strukturdaten

PR sind seit langem etablierte Organe der Interessenvertretung gegenüber der Leitung der Dienststelle. Ein „Boom“ von Gründungen erfolgte lediglich 1990, als in den neuen Bundesländern zum ersten Mal „betriebliche“ Institutionen des „collective voice“ gewählt wurden.

2.1 WAHLBETEILIGUNG, GRUPPENPRINZIP

Die *Wahlbeteiligung der Beschäftigten* liegt nach Angaben der PR mit 77 % (als Mittelwert bei einem Median von 80 %) recht hoch. Dieser Sachverhalt lässt darauf schließen, dass die Arbeitnehmer des ÖD diese zentrale Institution der Interessenvertretung anerkennen bzw. legitimieren und ihre Arbeit für wichtig halten. Im Übrigen hängt die Wahlbeteiligung ähnlich wie in der Privatwirtschaft (Niederhoff

2003, S. 11) von der Größe der Dienststelle ab, d.h. sie nimmt mit der Zahl der Beschäftigten nahezu linear ab. Offensichtlich gelingt die Mobilisierung der Wähler in kleineren Gruppen von Arbeitnehmern in höherem Maße als in größeren. Dieser stabile Befund steht durchaus im Einklang mit den gängigen Theorien zur Problematik der Erstellung von Kollektivgütern; „free rider“-Verhalten bzw. die Zurückhaltung eigener Beiträge zu Kollektivgütern ist demnach vor allem in großen Gruppen zu erwarten (Olson 1968). Weiterhin sollte festgehalten werden, dass die Wahlbeteiligung im Osten höher liegt als im Westen.

Für die Interessenvertretungen in der Privatwirtschaft galt viele Jahre das sog. *Gruppenprinzip*, d.h. Arbeiter und Angestellte wählten ihre Vertreter in getrennten Wahlgängen, es sei denn, beide Gruppen beschlossen in getrennten und geheimen Abstimmungen die gemeinsame Wahl. Erst die Novellierung des BetrVG im Jahr 2001 schaffte diese Regelung zugunsten gemeinsamer Wahlen ab. In deutlicherer Form als die älteren Versionen des BetrVG schreibt das BPersVG (§ 17) den Grundsatz getrennter Wahlen vor, d.h. im ÖD gilt für die Wahl des PR (einschl. der Zusammensetzung seines Vorstandes) nach wie vor strikt das Gruppenprinzip mit absolutem Minderheitenschutz und proportionaler Zusammensetzung des Vertretungsorgans. Es „soll sicherstellen, dass die rechtlich differierenden, zum Teil gegensätzlichen Interessen der Gruppen jeweils sachverständig durch von ihnen gewählte Vertreter gewahrt werden können“ (Kübler 1981, S. 47). Diese Maxime, welche sich aufgrund

³ Die aktuelle, vor allem von Volks- und Betriebswirten kontrovers geführte Diskussion über die wirtschaftlichen Folgen von BR-Handeln (zusammenfassend Dilger 2002) hat aus nachvollziehbaren Gründen kein Pendant für den ÖD.

⁴ Alle präsentierten Ergebnisse basieren auf dem ungewichteten Datensatz.

des traditionellen „Dualismus der Beschäftigungsverhältnisse“ nicht nur auf Arbeiter und Angestellte, sondern auch und gerade auf Beamte bezieht, kann zu „einer Vorewegverteilung aller Personalratssitze und damit zu einer Überrepräsentation der schwächeren Gruppen führen“ (Däubler 1998, S. 920).

Die von den PersVG als „Standard-“ oder „Normalfall“ angenommene Konstellation, nämlich nach Statusgruppen getrennte Wahlen, stellt tatsächlich nach wie vor deutlich (bei über $\frac{2}{3}$ der PR) den Regelfall dar.⁵ Die Mehrzahl der Beschäftigten sieht also offensichtlich die rechtlichen Statusdifferenzen nach wie vor als wichtig an – oder stellt ihre Existenz zumindest nicht explizit in Frage. Wenn man nicht die Dienststelle, sondern die Anzahl der Beschäftigten als Basis der Analyse nimmt, ergibt sich ein ganz ähnlicher Zusammenhang: Je höher die Zahl der Mitarbeiter, desto seltener finden gemeinsame Wahlen statt. Bei einer großen Beschäftigtenzahl soll also eine Sicherung der individuellen bzw. Gruppeninteressen durch die Wahl von Vertretern der eigenen Statusgruppe erfolgen.⁶

Diese Positionen stehen durchaus im Einklang mit den rechtlichen Unterschieden, die auch nach jahrzehntelanger Diskussion um eine Vereinheitlichung des Dienstrechts (Studienkommission 1970, Keller 1983, S. 303–324) weiterhin bestehen; vor allem der Sonderstatus der Beamten dürfte in diesem Kontext von Bedeutung sein. Diese Konstellation mit deutlichen Heterogenitäten aufgrund eines fehlenden, einigermaßen einheitlichen Arbeit-

nehmerstatus hat Konsequenzen für die Vertretung verschiedener Interessen gegenüber der Leitung der Dienststelle. Der PR als einheitliches Vertretungsorgan aller Beschäftigten einer Dienststelle muss in seiner Politik nicht nur unterschiedliche Interessen aggregieren und dadurch mediatisieren, sondern in hohem Maße auch gruppenspezifische Belange gegenüber der Dienststellenleitung durchsetzen.⁷ Eine relative Einheitlichkeit der Interessenpolitik ist in der Regel schwieriger zu erreichen als in der Privatwirtschaft; die Effektivität kann durch diese Differenzierungen bzw. Gruppenegoismen negativ beeinflusst werden.

2.2 REPRÄSENTATION DER GESCHLECHTER

Verschiedene Studien über die Privatwirtschaft belegen, dass Frauen in den Gremien der betrieblichen Interessenvertretung im Verhältnis zu ihrem Anteil an den Beschäftigten unterrepräsentiert sind (Niedenhoff 2003 für andere). Daher schreibt die Novellierung des BetrVG von 2001 vor, dass das Geschlecht, welches bei den Beschäftigten in der Minderheit ist, mindestens entsprechend seinem Anteil an der Belegschaft im BR vertreten sein muss.

Der Anteil der Frauen an den PR-Mitgliedern entspricht (mit ca. 36 %) nicht ihrem Anteil an den Beschäftigten (ca. 47 %), was durchaus zu erwarten ist und vorgängigen Erfahrungen entspricht (Kübler 1981). Bei den PR-Vorsitzenden, die als *primus inter pares* sowie als zentrale Akteure innerhalb des Gremiums anzu-

sehen sind, ist die Diskrepanz (mit einem Frauenanteil von 28 %) noch deutlicher, was ebenfalls nicht überraschend ist. Im Rahmen der allgemeinen Unterrepräsentation ergeben sich erhebliche Unterschiede sowohl bei einer Differenzierung nach Statusverhältnissen (Arbeiterinnen 7,4 %, Angestellte 58 %, Beamtinnen 28 %) als auch nach Tätigkeitsbereichen. Aktive Maßnahmen der Gleichstellungspolitik, die seit den 80er Jahren in verschiedenen Bereichen des ÖD vor allem auf gesetzlicher Basis eingeleitet wurden (zuletzt u.a. Gleichstellungsdurchsetzungsgesetz von 2001), bleiben also nach wie vor notwendig.

Wie in der Privatwirtschaft sind auch im ÖD *Jugend- und Auszubildendenvertretungen* (JAV) zu bilden, deren Größe von der Anzahl der jugendlichen Beschäftigten und Auszubildenden abhängt (§ 59 BPersVG). Insgesamt bestehen derartige Vertretungen nur in relativ wenigen Dienststellen (32 %), wobei die Häufigkeit mit der Größe der Dienststelle zunimmt. Durchaus bemerkenswert ist außerdem die Tatsache, dass die Hälfte aller Dienststellen keine Auszubildenden hat. Die insgesamt ungünstige Altersstruktur des ÖD, die rückläufige Gesamtzahl der Beschäftigten sowie die geringe Zahl der Neueinstellungen machen sich bemerkbar.

2.3 ORGANISATIONSGRADE

Der gewerkschaftliche *Organisationsgrad* der betrieblichen Interessenvertreter gilt nach allgemeinem Konsens als Indikator für Ausmaß und Intensität der Beziehungen zwischen betrieblichen und überbetrieblich-sektoralen Akteuren im „dualen“ System der Arbeitsbeziehungen. Aus vergleichbaren Studien über die Privatwirtschaft (Niedenhoff 2003) wissen wir, dass

Tabelle 2: PR-Vorsitz nach Geschlecht und Bereich

Bereich der Dienststelle	Geschlecht des PR-Vorsitzenden		Anzahl der PR
	männlich in %	weiblich in %	
Allgemeine Verwaltung, politische Führung	67,46	32,54	461
Polizei	95,79	4,21	95
Sonstige öffentliche Sicherheit und Ordnung	83,33	16,67	36
Justiz	59,43	40,57	106
Schule	48,33	51,67	60
Sonstige Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur	60,61	39,39	66
Soziale Sicherung	69,01	30,99	71
Gesundheitswesen, Sport, Erholung, Umweltschutz	66,67	33,33	102
Wohnungswesen, Raumordnung, komm. Gemeinschaftsdienste	71,43	28,57	7
Energie- und Wasserwirtschaft	86,67	13,33	15
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	92,00	8,00	25
Öffentliche Wirtschaftsunternehmen	96,30	3,70	54
Keine Angabe	75,16	24,84	157
Gesamt	71,08	28,92	1255

Quelle: WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten (3. Befragung) 2002

WSI Hans Böckler Stiftung

⁵ Im Übrigen ist bei gemeinsamer Wahl die Wahlbeteiligung geringfügig höher als bei getrennter. Außerdem gilt: Je höher der Anteil der Arbeiter an den Beschäftigten, desto höher die Wahlbeteiligung (ähnlich: Kübler 1981, S. 48f., 51).

⁶ Nach Kübler (1981, S. 15, 57) „sehen die Beschäftigten im Personalrat vorrangig eine Rückversicherungseinrichtung in höchstpersönlichen Anliegen am Arbeitsplatz“.

⁷ Das BPersVG sichert im Rahmen des absoluten Gruppenschutzes sogar „den einzelnen Gruppen das Recht auf Selbstbestimmung der für sie tätig werdenden Vertreter und ein materielles Entscheidungsrecht in eigenen Angelegenheiten nahezu unabhängig davon, wie klein eine Gruppe ist“ zu (Kippels 1990, S. 81).

der Organisationsgrad von BR bei allen Wahlen seit den 70er Jahren deutlich über dem der Arbeitnehmer liegt. Ganz ähnlich wie bei BR ist die Frage nach einer Mitgliedschaft auch in Bezug auf PR relevant. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Organisationsgrad der Arbeitnehmer des ÖD traditionell deutlich höher ist als in der Privatwirtschaft; derzeit liegt er (mit mehr als 60 %) mehr als doppelt so hoch wie in der Privatwirtschaft, wo seit den frühen 90er Jahren deutliche Rückgänge zu verzeichnen sind (Ebbinghaus 2002).

In Bezug auf die Konkurrenz ist innerhalb des ÖD aufgrund der Existenz von zwei Dachverbänden explizit zu unterscheiden zwischen „DGB-Gewerkschaften“, „anderen Gewerkschaften“ und „nicht-organisiert“. Infolge des Zusammenschlusses von fünf Einzelgewerkschaften zur Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di – im Frühjahr 2001, der auch die bis dahin unabhängige DAG angehört, wurde die früher durchaus virulente Konkurrenz zwischen DAG und mehreren DGB-Gewerkschaften (vor allem HBV und ÖTV) weitgehend obsolet. Hingegen bestehen in verschiedenen Teilbereichen des ÖD weiterhin Konkurrenzen nicht nur zwischen DGB-Gewerkschaften (u.a. ver.di und GEW), sondern vor allem zwischen DGB- und DBB-Mitgliedsverbänden.

Der Organisationsgrad von PR in DGB-Gewerkschaften liegt mit ca. 57 % niedriger als der von BR in der Privatwirtschaft; er verteilt sich im Übrigen recht ungleich auf die Teilbereiche des ÖD.⁸ „Andere Gewerkschaften“, womit nach dem Beitritt der DAG zu ver.di in aller Regel die DBB-Mitgliedsverbände gemeint sind, haben mit ca. 18 % zweifellos eine nach wie vor nicht unerhebliche Bedeutung. Sie sind allerdings nicht nur auf Beamte, sondern auch auf relativ wenige PR bzw. Teilbereiche des ÖD konzentriert, wobei das rechtlich wie faktisch dominierende Prinzip der Gruppenwahl diese spezifische Segmentierung in Form von „Hochburgen“ fördert. Dieses Ergebnis spiegelt auch die Tatsache wider, dass der DBB die einzige Dachorganisation ist, die in den 90er Jahren, einem Jahrzehnt mit insgesamt erheblichen Mitgliederverlusten bei allen übrigen Dachverbänden, seine Mitgliederzahlen steigern konnte (Pege 2000).

Insgesamt ist also ein ähnlich hoher Anteil der „betrieblichen“ Interessenvertreter (über 70 %) organisiert wie in der Privatwirtschaft, nur die Verteilung auf die

Dachverbände ist wegen des bestehenden, durchaus folgenreichen „Gewerkschaftspluralismus“ anders.⁹ Im Übrigen bestehen zwischen alten und neuen Bundesländern keine erkennbaren Unterschiede. Der Zusammenhang zwischen Organisationsgrad der PR und Zahl der Beschäftigten ist wie zu erwarten positiv und deutlich ausgeprägt ($r=0.64$).

Schließlich ist der Anteil der nicht-organisierten PR¹⁰ zwar niedriger als in der Privatwirtschaft, aber mit knapp 25 % immer noch recht hoch¹¹, so dass von einer möglicherweise zu vermutenden „Symbiose“ von PR und Gewerkschaften oder von PR als „verlängertem Arm der Gewerkschaften“ nicht ernsthaft die Rede sein kann.¹² Dieser eher lockere Zusammenhang zwischen PR und Gewerkschaft lässt Konsequenzen für Form und Umfang der gewerkschaftlichen Unterstützung der PR-Arbeit erwarten: Sie wird geringer ausfallen als in der Privatwirtschaft.

2.4 RESSOURCENAUSSTATTUNG: FREISTELLUNGEN UND EXTERNE EXPERTEN

Freistellungen von PR-Mitgliedern sind neben ihrer Qualifikation, die durch Schulungs- bzw. Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen verbessert und erweitert werden kann, von entscheidender Bedeutung für die Ressourcenausstattung des PR und damit für die Intensität und Qualität seiner Politik der Interessenvertretung. Die gesetzlich garantierte Anzahl steigt ähnlich wie in der Privatwirtschaft (allerdings ebenfalls unterproportional) mit der Zahl der Beschäftigten (§ 46 BPersVG): Bei 300 bis 600 Beschäftigten erfolgt eine Freistellung, bei 601 bis 1000 zwei, danach bis 10.000 (ab 10.000) Beschäftigten pro 1.000 (pro 2.000) eine weitere Freistellung. Damit ist die Anzahl der Freistellungen im ÖD geringer bzw. die „Vertretungsdichte“ ungünstiger als nach der Novellierung des BetrVG in der Privatwirtschaft, was die für die PR-Arbeit zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen – und damit die Wirksamkeit der Interessenvertretung – limitiert.

Innerhalb dieser gesetzlichen Rahmenvorgaben ist weiterhin zu unterscheiden nach Formen, nämlich „voll freigestellt“ (ca. 26 %), „teilweise pauschal freigestellt“ (ca. 28 %) und „teilweise nach Bedarf freigestellt“ (ca. 46 %). Freistellungen können aufgrund der Wahrnehmung spezieller

Aufgaben erfolgen (etwa Arbeitssicherheit oder Datenschutz). Generell ist davon auszugehen, „dass die komplexe Materie des öffentlichen Dienstes eine nebenberufliche Beschäftigung mit den Problemen der Personalvertretung in der Regel nicht zulässt“ (Faber 1979, S. 184).

Zumindest auf den ersten Blick überraschend ist der (mit ca. einem Viertel) niedrige Anteil der Freistellungen auf Vollzeitbasis, die erst einen hohen Grad an Professionalisierung der PR-Arbeit erlauben würde. Insgesamt ist das Ausmaß gering: Ca. 65 % aller PR bestehen als Interessenvertretungen in Dienststellen mit weniger als 300 Mitarbeitern, für die per Gesetz keinerlei Freistellungen vorgeschrieben sind. Im Übrigen kommen über die gesetzlich vorgegebene Mindestzahl hinausgehende, auf freiwilliger Basis mögliche Freistellungen so gut wie nie vor. Eher ist von einer latenten Unterausnutzung der rechtlichen Optionen auszugehen.¹³ Ein

⁸ Die Angaben sind vermutlich (leicht) zugunsten der DGB-Gewerkschaften verzerrt, da deren Mitglieder aufgrund der Anlage der Erhebung überproportional häufiger befragt worden sein dürften. Außerdem ist zu beachten, dass durchaus vorhandene Konkurrenzen zwischen DGB-Mitgliedsgewerkschaften nicht ermittelt werden können.

⁹ „Dadurch bedingt ist das Spannungsverhältnis innerhalb der Personalvertretungen wesentlich ausgeprägter als innerhalb der Betriebsräte, mit der Folge, dass – wenn auch im Widerspruch zur Gesetzeslage – in der Praxis häufig Fraktionsbildungen über die Gruppengrenzen hinweg zu beobachten sind.“ (Kippels 1990, S. 110)

¹⁰ Die häufig in BR-Untersuchungen vorzufindende Unterscheidung nach Organisationsgraden von „Vorsitzenden“ und „Mitgliedern“ lässt sich nicht treffen.

¹¹ Die aufgrund von Untersuchungen über die Privatwirtschaft durchaus plausible Vermutung, dass PR, die bei ihrer Wahl nicht organisiert sind, im Laufe ihrer Amtszeit einer Gewerkschaft beitreten, um sich deren Unterstützung zu sichern, kann mit den vorliegenden Daten nicht überprüft werden.

¹² „Bei dieser Sachlage muss der gewerkschaftliche Einfluss auf die Personalratsarbeit insgesamt als recht bescheiden eingeschätzt werden. Engere Verknüpfungen gibt es nur bei den größeren Städten. Aber auch dort verstehen sich die Personalratsvorsitzenden nicht als Handlanger der Gewerkschaften.“ (Kübler 1981, S. 63)

¹³ „Die Ursachen liegen zunächst bei den Personalräten selbst, die aus verschiedenen Gründen oft keinen Antrag auf Freistellung stellen; soweit Anträge auf Freistellungen gestellt werden, werden sie von den Dienststellen nicht selten restriktiv behandelt. Freistellungen konzentrieren sich meist auf den Personalratsvorsitzenden. Eine breitere Verteilung auf mehrere Personalratsmitglieder war nur bei einigen Großstädten nachweisbar.“ (Kübler 1981, S. 74)

ähnlicher Trend zeigt sich bei der Betriebsratswahl 2002 in der Privatwirtschaft (vgl. den Beitrag von *Behrens* in diesem Heft).

Die Frage nach einer *Anforderung externer Sachverständiger* bejaht nur ca. ein Viertel der PR (26 %) bei expliziter Verneinung einer starken Mehrheit (64 %). Insgesamt geschieht die Nutzung dieser externen Ressourcen also recht selten. Im übrigen hängt die Häufigkeit deutlich von dem Modus der Finanzierung ab: Falls der Arbeitgeber die externen Experten bezahlt, werden diese häufiger eingeschaltet.

2.5. KONTAKTHÄUFIGKEITEN

Treffen der PR untereinander ohne Beteiligung der Dienststellenleitung finden ein- bis zweimal im Monat (Mittelwert 1,7) statt; die Häufigkeit nimmt mit der Größe des PR zu. Offensichtlich besteht also bei zunehmenden Mitarbeiterzahlen mehr Kommunikations- und Abstimmungsbedarf innerhalb des PR. Zu den wesentlichen Strukturmerkmalen von PR gehören weiterhin die Kontakte zu anderen Akteuren, d.h. zur Dienststellenleitung als Vertretung des „Arbeitgebers“, zu Gewerkschaften als überbetrieblich-sektoraler Interessenvertretung sowie zu den Beschäftigten.¹⁴

Die *Kontakthäufigkeit* mit der Leitung der Dienststelle kann als Indikator für Form oder Effizienz der Interessenvertretung seitens des PR gelten, wobei beide mindestens einmal im Monat zu Besprechungen zusammenkommen sollen (§ 66 BPersVG). Dieser gesetzlichen Rahmenvorgabe für die „vertrauensvolle Kooperation“ entsprechen über die Hälfte (55 %) der Nennungen. Häufigere Zusammenkünfte bzw. höhere Kontaktdichten, die auf wirksamere sowie effizientere Vertretungsmöglichkeiten hinweisen würden, kommen faktisch nur sehr selten vor.¹⁵

Überraschenderweise steigt die Frequenz gemeinsamer Sitzungen auch nicht mit der Größe des PR bzw. der Mitarbeiterzahl, d.h. das gesetzlich vorgesehene Minimum stellt zumeist zugleich das tatsächliche Maximum an offiziellen Kontakten dar. Allerdings können häufige informelle, persönliche oder telefonische Kontakte, welche auf individueller Ebene und durchaus schon im Vorfeld des förmlichen Entscheidungsprozesses stattfinden, sowohl konkrete Konzessionsspielräume ausloten als auch die allgemeine Zusammenarbeit zwischen PR und Leitung der

Dienststelle intensivieren und verbessern (Faber 1979, Kübler 1981).

3

Probleme der Interessenvertretung

Bei den Gegenständen der Interessenvertretung ist nach gängiger Lehrbuchmeinung zu unterscheiden zum einen nach *Bereichen* (soziale, personelle und wirtschaftliche Angelegenheiten) zum andern nach der *Intensität* der Mitwirkungsrechte (reine Informations- bzw. Anhörungs-, Mitwirkungs- sowie Mitbestimmungsrechte). Diese gewissermaßen „klassischen“, am Beispiel der Privatwirtschaft getroffenen Unterscheidungen stellen jedoch für den ÖD lediglich eine erste Orientierungshilfe dar und sind im Rahmen aktueller empirischer Analysen nur von beschränkter Bedeutung.¹⁶ Zum einen bestehen im ÖD keinerlei Mitwirkungsrechte bei wirtschaftlichen Angelegenheiten, und die Mitbestimmung ist bei personellen Angelegenheiten der Beamten eingeschränkt. Zum andern verändern sich, wie wir im Folgenden zeigen, faktisch die Gegenstandsbereiche auch im ÖD deutlich, d.h. die Kluft zwischen formal-rechtlichen Vorgaben und tatsächlichen Inhalten der „Mitbestimmung“ wird im Laufe der Jahre größer. Eigentlich wären nach der Novellierung des BetrVG auch deutliche Veränderungen der PersVG notwendig, um sie an qualitativ veränderte, hoch differenzierte Situationen anzupassen.¹⁷

Wichtige, in den vergangenen Jahren zur Beschreibung von Unterschieden der Arbeitsbeziehungen häufig gewählte Indikatoren sind *Deckungsraten*. Sie geben den Anteil der Unternehmen bzw. Arbeitnehmer an, die von betrieblichen bzw. überbetrieblichen Interessenvertretungen erfasst werden. Komparativ angelegte, allerdings ausschließlich auf die Privatwirtschaft bezogene Beiträge diagnostizieren deutliche Unterschiede sowohl zwischen als auch innerhalb nationaler Systeme (Traxler et al. 2001, Bamber/Lansbury 2003).

Vorliegende Studien¹⁸ zeigen, dass die „betrieblichen“ Deckungsraten im ÖD erheblich höher liegen als in der Privatwirtschaft, wo sie seit Mitte der 80 Jahre deutlich zurück gehen; gegenwärtig wird nur noch weniger als die Hälfte aller Arbeitnehmer von BR vertreten (Addison et al.

2002). Aufgrund der vergleichsweise hohen „betrieblichen“ Deckungsraten im ÖD sind die sog. „weißen Flecken“ und damit eine Funktionsgefährdung dualer Systeme entsprechend gering. Die geringen Lücken bestehen eher bei den kleinen Dienststellen.¹⁹ Insgesamt haben die diesbezüglichen Probleme vor allem von kleinen und mittelgroßen Betrieben der Privatwirtschaft kein Pendant im ÖD.

3.1 BEREICHE DER INTERESSENVERTRETUNG

Welche Gegenstandsbereiche der Interessenvertretung bzw. welche Entwicklungen und Probleme haben die PR in den letzten Jahren „besonders beschäftigt“? Insgesamt ergibt sich eine deutliche Konzentration auf wenige Schwerpunkte.²⁰ Eindeutig an der Spitze liegt „Personalabbau“ (ca. 34 %) gefolgt von „Änderung der Arbeitsorganisation“ (21 %), „Verschlechterung des Betriebsklimas“ (18 %), „Maßnahmen der

¹⁴ Letztere sollen im Folgenden aus Platzgründen nicht explizit berücksichtigt werden.

¹⁵ Fast 40 % „keine Angaben“. sind naturgemäß schwierig zu interpretieren; sie könnten auf ein angespanntes Verhältnis hinweisen.

¹⁶ *Faber* (1979, S. 72 et passim) unterscheidet für den ÖD zwischen personellen, organisatorischen und sozialen Angelegenheiten.

¹⁷ Bereits gegen Ende der 80er Jahre wurde in Anbetracht der „Einführung und Anwendung neuer Technik“ argumentiert, dass die PersVG „zu einem Zeitpunkt in Kraft getreten (sind, B.K./R.S.), zu dem die heutige Technik und die damit verbundenen Folgen nicht erkennbar sein konnten“ (Ilbertz 1987, S. 288).

¹⁸ *Addison* (2002) schätzen, dass fast zwei Drittel aller Dienststellen über einen PR verfügen und dass fast 90 % aller Beschäftigten erfasst werden. *Schäfer* (2001, S. 67) nimmt an, dass „im öffentlichen Dienst bei fast jeder Dienststelle von der Existenz eines Personalrats ausgegangen werden kann“. Der Bericht der Kommission Mitbestimmung (1998, S. 51, ähnlich 10) geht sogar davon aus, „dass alle Beschäftigten des öffentlichen Sektors durch Organe nach den Personalvertretungsgesetzen des Bundes und der Länder vertreten werden“.

¹⁹ Eigentlich dürften keine Vertretungslücken bestehen, da gemäß §12 BPersVG „personalratsunfähige Dienststellen“ in Abstimmung mit der Stufenvertretung einer benachbarten Dienststelle zugeordnet werden sollen, um die Interessenvertretung in jedem Fall zu garantieren.

²⁰ Vorgegeben war zunächst eine Liste mit über 30 Nennungen; anschließend sollten die „drei wichtigsten Probleme“ angegeben werden. Die folgenden Zahlen beziehen sich auf die genannten Alternativen ohne Gewichtung nach Rangplätzen.

Verwaltungsmodernisierung“ (14 %), Privatisierung (12 %) sowie „Altersteilzeit“ (10 %).²¹

Auch Arbeitsplätze im ÖD sind längst nicht mehr so „sicher“, wie in der öffentlichen Diskussion nach wie vor häufig angenommen wird. Seit den frühen 90er Jahren findet u.a. infolge von Privatisierungsmaßnahmen (nicht nur bei Bundesbahn und Bundespost, sondern auf nahezu allen Ebenen sowie in verschiedenen Teilen des ÖD) und Ausgliederungen bzw. Outsourcing, Personalabbau in erheblichem Umfang statt. Dieser Prozess, der nicht nur, aber vor allem in den neuen Bundesländern zu verzeichnen ist, vollzieht sich im Gegensatz zur Privatwirtschaft weniger in Form direkt-unmittelbarer Entlassungen als vielmehr in Form eines Stellenabbaus durch Nicht-Wiederbesetzung frei werdender Stellen. Folglich nennen PR „Personalabbau“ als wichtigsten aktuellen Problembereich ihrer Interessenvertretung.

Insgesamt ergeben sich bei detaillierten Vergleichen der Problembereichs-Nennungen nur geringe Abweichungen zwischen West und Ost; PR aus Ostdeutschland nennen häufiger „Sozialplan/Interessenausgleich“, „Kündigungsschutzfragen“ sowie „Altersteilzeit“. Probleme der „Altersteilzeit“ sind im ÖD weiter verbreitet als in der Privatwirtschaft (Klammer/Weber 2001, S. 105). Innerhalb des ÖD ist eine Konzentration in bestimmten Bereichen mit Ausnahme von „sonstige Bildung, Wissenschaft, Kultur, Forschung“ sowie „Justiz“ nicht auszumachen. In Westdeutschland verschlechtert sich die ehemals günstige Altersstruktur der Beschäftigten sukzessive und ist recht ungünstig aufgrund des Einstellungsverhaltens öffentlicher Arbeitgeber in den späten 60er und frühen 70er Jahre bzw. der fehlenden Zugänge in späteren Jahren. In Ostdeutschland machen sich relative quantitative Überbesetzungen sowie die Finanzsituation besonders bemerkbar.

3.2 EXKURS: „MODERNISIERUNG DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS“

Wir wissen aus vorliegenden Studien (Killian/Schneider 1998a, S. 280), dass PR seit den 80er Jahren versucht haben, Dienstvereinbarungen abzuschließen, um die Einführung von IuK-Technologien „abzufe dern“. Seit den 90er Jahren werden in verschiedenen Bereichen des ÖD (zunächst und vor allem bei Gemeinden/ Gv. (Grei-

Tabelle 3: Entwicklungen und Probleme aus Sicht der PR

Probleme	(1)	(2)	(3)
	Anzahl der PR	in % der Fälle	in % der Antworten
Personalabbau	438	34,3	11,4
Änderung der Arbeitsorganisation	269	21,1	7,0
Verschlechterung des Betriebsklimas	232	18,2	6,1
Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung	183	14,3	4,8
Erhöhung des Leistungsdrucks	182	14,3	4,8
Altersteilzeit	151	11,8	3,9
Mobbing	133	10,4	3,5

Anmerkung: Mehrfachantworten waren möglich. Daher basiert die Spalte (2) auf dem Prozentsatz der Fälle und die Spalte (3) auf dem Prozentsatz aller Antworten. Da nicht alle möglichen Kategorien in der Tabelle enthalten sind, addieren sich die Zahlen nicht zu 100 %.
Quelle: WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten (3. Befragung) 2002

WSI Hans Bockler Stiftung

fenstein/KiBler 2000, Schneider 2002), später auch bei Bund und Ländern) Maßnahmen eingeleitet, welche in Zusammenhang mit der „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ (Schriftenreihe 1993ff.) im allgemeinen sowie „New Public Management“ (Budäus et al. 1998) bzw. „neuem Steuerungsmodell“ (KGSt 1997) im besonderen stehen.

Diese grundlegende Reorganisation und Neuorientierung verändert wesentlich Position und Aufgaben der „betrieblichen“ Interessenvertretung (im einzelnen Killian/Schneider 1998a) und bedeutet qualitativ wie quantitativ eine neue Herausforderung für alle Mitbestimmungsträger im ÖD. PR, die sich bei durchaus neuen Beteiligungsformen als „Modernisierer“ oder als „Traditionalisten“ begreifen können, befinden sich in einem schwierigen Spagat, weil es im Reformprozess nicht nur neue Anforderungen in Richtung eines „Co-Management“, sondern bei den Beschäftigten sowohl Modernisierungsgewinner als auch -verlierer gibt.

Die bei der Frage nach wichtigen Problemen und Entwicklungen recht häufige Nennung „Verschlechterung des Betriebsklimas“ (ca. 18 %) zeigt an, dass „die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Zweck, die Aufgabenerfüllung der Dienststelle zu gewährleisten und dem Wohl der Beschäftigten zu dienen“ (Bieler 1993, S. 122) nicht ohne interne Meinungsverschiedenheiten bzw. Konflikte geschieht, obwohl die „klassischen“ Interessengegensätze im ÖD zwischen PR und Leitung der Dienststelle nicht vorhanden sind.

Wie wichtig sind diese vor allem betriebswirtschaftlich orientierten Versuche für die alltägliche Arbeit der PR? Wird deren quantitative Bedeutung auf Basis der wenigen qualitativen Fallstudien (zusammenfassend Killian/ Schneider 1998b) realistisch eingeschätzt? Antwortkategorien, die sich auf diesen Komplex der „Modernisierung“ beziehen, ohne dass die Grenzen

immer eindeutig zu ziehen sind, werden in der Tat von der PR häufig genannt: „Änderung der Arbeitsorganisation“ mit 21 %, „Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung“ mit ca. 14 % sowie „Einführung neuer Techniken“ mit ca. 11 %. Daher können wir davon ausgehen, dass die in den Fallstudien beschriebenen Problemlagen durchaus weit verbreitet sind und zahlreiche PR beschäftigen.

3.3 DIENSTVEREINBARUNGEN

Der Abschluss von Dienst- und Betriebsvereinbarungen²² stellt die wohl häufigste Form der aktiven Wahrnehmung von Mitwirkungsrechten dar und kann Hinweise auf die Qualität der Interessenvertretung des PR geben. Aktivere und effizientere Gremien sollten mehr Vereinbarungen treffen, welche gegebenenfalls mit Widerstand des Arbeitgebers bzw. der Dienststellenleitung zu rechnen haben.²³ Im Vergleich zur Privatwirtschaft gilt, dass nach der Systematik des BPersVG zum einen Dienstvereinbarungen nur begrenzt möglich, zum anderen die Initiativrechte des PR erheblich eingeschränkt sind (Kossens 1996, S. 79).

21 Die These, dass „the public sector can be regarded as a special case where works councils are more or less part of the organization and bureaucracy“ (Addison et al. 2002, S. 5) halten wir auf der Basis der hier ausgewerteten Untersuchung schlichtweg für falsch.

22 Generell besteht sowohl in Bezug auf die Privatwirtschaft als auch in Bezug auf den ÖD ein erhebliches Informationsdefizit u.a. hinsichtlich der Inhalte derartiger „betriebspezifischer“ Vereinbarungen. Diese Tatsache ist um so erstaunlicher, als sich alle Beobachter darin einig sind, dass die Bedeutung dieser „kleinen Tarifverträge“ im Zuge von Dezentralisierungsprozessen der Arbeitsbeziehungen zunimmt.

23 Wir können keine Angaben über die Anzahl von Dienstvereinbarungen sondern ausschließlich über deren Gegenstandsbereiche treffen. Allerdings lassen sich Bereiche „besonderer Aktivität“ identifizieren.

Tabelle 4: Regelungsbereiche von Dienstvereinbarungen

Dienstvereinbarung zu	Anzahl der Regelungsbereiche	in % der Antworten	in % der der Fälle
Arbeitszeit	561	36,0	66,6
Personalfragen	169	10,8	20,1
Arbeitsschutz	111	7,1	13,2
Verwaltungsmodernisierung	108	6,9	12,8
Technikgestaltung, Arbeitsorganisation	93	6,0	11,0
Eingruppierung, Entlohnung	85	5,5	10,1
Frauenförderung	84	5,4	10,0
Beschäftigungssicherung	81	5,2	9,6
Leistungsregelung	67	4,3	8,0
Weiterbildung	58	3,7	6,9
Ausbildung	33	2,1	3,9
Sonstiges	109	7,0	12,9
Gesamt	1559	100,0	185,2

Anmerkung: Basis: 842 Fälle
Quelle: WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten (3. Befragung) 2002.

WSI Hans Böckler Stiftung

Insgesamt ergeben sich auf die Frage nach „besonderen Aktivitäten“ des PR in Bezug auf den Abschluss von Dienstvereinbarungen – ähnlich wie bei Entwicklungen und Problemen, welche den PR besonders beschäftigt haben – deutliche Schwerpunkte bei wenigen Nennungen (Tabelle 4). 36 % entfallen auf „Arbeitszeit“; mit weitem Abstand folgen „Personalfragen“ (gut 10 %), „Arbeitsschutz“ (fast 7 %), „Sonstiges“ (fast 7 %, ohne klare Schwerpunkte) sowie „Verwaltungsmodernisierung“ (ebenfalls fast 7 %).

3.4 UNTERSTÜTZUNG DURCH DIE GEWERKSCHAFTEN

Betriebliche und überbetriebliche Interessenvertretungen, also BR bzw. PR und Gewerkschaften, bleiben, wie eingangs bereits erwähnt, im „dualen“ System formal getrennt, sind aber faktisch durchaus aufeinander bezogen. Gewerkschaften erbringen im Rahmen dieser „widersprüchlichen Einheit“ vor allem verschiedene Dienstleistungen für die betriebliche Ebene.

Bei der differenzierten Beurteilung dieser Unterstützungsleistungen fällt auf, dass die PR diese Betreuung recht ambivalent einschätzen (Tabelle 5). Die Hälfte aller Beurteilungen lautet „befriedigend“ oder schlechter. Im Übrigen existiert im Gegensatz zu plausiblen Vermutungen kein Zu-

sammenhang zwischen dem Anteil der Gewerkschaftsmitglieder in den PR und der Zufriedenheit der Letzteren mit den Betreuungsleistungen; weiterhin bestehen zwischen Ost- und Westdeutschland keine Differenzen.

Insgesamt bestehen also durchaus erhebliche, bis dato nur unzureichend genutzte Handlungsspielräume für gewerkschaftliche „Betriebspolitik“, die fachlich, regional und sachlich differenziert anzusetzen hätte.

Generell gilt: „Man wird davon ausgehen müssen, dass durch mangelnde Kenntnis der Normen der Personalvertretung ein Effizienzverlust für die Interessenvertretung eintritt“ (Faber 1979, S. 194). Erwarten PR in besonderem Maße verschiedene, möglicherweise neuartige Unterstützungsleistungen, etwa in Bezug auf Qualifizierung? Können möglicherweise Gewerkschaften aufgrund ungenügender Informationen über den Bedarf sowie fehlender eigener Ressourcen und Kompetenzen diese Leistungen gar nicht flächendeckend erbringen? In Bezug auf das bereits angesprochen Problem der „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ gilt: „Erhalten die betrieblichen Interessenvertretungen keine adäquate Hilfe durch die Gewerkschaften, droht diesen ein Funktionsverlust und eine weitere Verbetrieblung der Arbeitsbeziehungen im kommunalen Sektor und

Tabelle 5: PR-Beurteilung der Betreuung durch Gewerkschaften

Betreuung durch die Gewerkschaften	Mindestens ein PR-Mitglied gewerkschaftlich organisiert		Gesamt
	nein	ja	
sehr gut	6,43	11,35	10,75
gut	32,86	38,45	37,76
befriedigend	26,43	30,28	29,81
ausreichend	16,43	10,26	11,01
mangelhaft	17,86	9,66	10,66
Gesamt	100,00	100,00	100,00

Quelle: WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten (3. Befragung) 2002

WSI Hans Böckler Stiftung

damit im öffentlichen Dienst insgesamt. Ohne eine aktive, auf die Unterstützung der Umbaumaßnahmen gerichtete Politik nimmt der gewerkschaftliche Einfluss auf die Umgestaltung des kommunalen Sektors ab.“ (Killian/Schneider 1998a, S. 284).²⁴

Bei den Hilfen, die PR von Gewerkschaften erwarten (Tabelle 6), dominieren bereits bekannte Problembereiche, nämlich „Verwaltungsmodernisierung“ (49 % der Nennungen) vor „Beschäftigungssicherung“ (42 %), „Umstrukturierung“ (42 %) und „Arbeitszeit“ (41 %).

Tabelle 6: Gewünschte Hilfen durch die Gewerkschaft

Thema	Häufigkeit der Nennung	in %
Verwaltungsmodernisierung	488	49
Beschäftigungssicherung	418	42
Umstrukturierung	413	42
Arbeitszeit	407	41
Entlohnung	377	38
Kündigungsschutz	308	31
Technikgestaltung	168	17
Sonstiges	85	9

Quelle: WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten (3. Befragung) 2002

WSI Hans Böckler Stiftung

Bei der Frage, in welcher Form diese Hilfen erbracht werden sollten, dominieren „Soforthilfen bei akuten betrieblichen Konfliktsituationen“ (40 % der Nennungen), „spezifische Schulungsangebote“ (39 %) und „spezifisches Arbeitsmaterial“ (36 %).

4 Statt einer Zusammenfassung: Was bleibt zu tun?

Weitere, über diese erste, notwendigerweise partielle Auswertung des Datensatzes hinausgehende Analysen sind zweifellos wünschenswert und für ein genaueres Verständnis der Handlungsrestriktionen und -optionen von PR notwendig. Weiterführende, detailliertere Arbeiten sollten sich beziehen auf die Bereiche der Be-

²⁴ Zur Erinnerung: Auch die ehemalige ÖTV versuchte seit den späten 80er Jahren, durch ihre Initiative „Zukunft durch öffentliche Dienste“ Beiträge zu notwendigen Reformen sowie zur Verwaltungsmodernisierung zu leisten. Das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts trat Anfang 1997 in Kraft.

fragung, welche wir in diesem Beitrag nicht behandelt haben (u.a. „Beschäftigung“, „Lohn, Gehalt, Entgelt“ sowie „Arbeitszeit“ und die jeweiligen Probleme der Flexibilisierung, bei ersteren in Richtung auf atypische Beschäftigungsverhältnisse). Weiterhin wäre auch die implizite Dichotomisierung von Privatwirtschaft und ÖD zugunsten fließender Übergänge aufzulösen, da öffentliche Arbeitgeber seit den 90er Jahren ihr Verhalten dem der privaten angeglichen haben (Keller/Henneberger 1999). Schließlich haben wir „den“ ÖD implizit als recht homogene Einheit konzipiert, die er in der Realität natürlich längst nicht mehr darstellt. Daher sollten weitere Analysen mit differenzierenden Merkmalen operieren, die wir in diesem Beitrag nicht behandeln konnten:²⁵

(1) Sowohl für die Verwaltungs- und Leistungsbereiche des ÖD (allgemeine Verwaltung, Justiz, Schule, soziale Sicherung, Gesundheitswesen, öffentliche Wirtschaftsunternehmen etc.) als auch für die Ebenen im föderalistisch organisierten Staatswesen (Bund, Länder, Gemeinden/Gv.) gelten jeweils recht unterschiedliche Randbedin-

gungen in Bezug auf die Einflussmöglichkeiten von PR; die Voraussetzungen der Interessenpolitik in den Kernbereichen des ÖD unterscheiden sich von denen in den öffentlichen Wirtschaftsunternehmen, die Bedingungen sind auf der kommunalen anders als auf Bundesebene.

(2) Differenzen bestehen zwischen den PersVG der einzelnen Bundesländer, welche die Rahmenvorschriften des BPersVG nach den jeweiligen politischen Prioritäten des Landesgesetzgebers durchaus unterschiedlich ausfüllen (für andere Kisker 1992) und dadurch die „opportunities and constraints“ der PR einengen oder ausweiten können (u.a. hinsichtlich Umfang und Reichweite der Beteiligungs-, d.h. Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte).

(3) Die Unterscheidung zwischen alten und neuen Bundesländern ist nach wie vor wichtig, um die in den vergangenen Jahren wiederholt diskutierte Frage „Konvergenz oder Divergenz“ der Arbeitsbeziehungen nicht nur hinsichtlich ihres überbetrieblich-sektoralen, sondern auch ihres betrieblichen Teils auf empirischer Basis

untersuchen zu können. Bislang wurde der ÖD auch in dieser Hinsicht im Vergleich zur Privatwirtschaft (zusammenfassend Schröder 2000) sträflich vernachlässigt.

(4) Für bestimmte Analysezwecke kann es sich als notwendig erweisen, die infolge des mehrstufig-hierarchischen Verwaltungsaufbaus (Bund, Länder, Gemeinden/GV.) zu bildenden sog. Stufenvertretungen (Bezirks-, Gesamt-, Hauptpersonalrat) getrennt von den PR zu analysieren. Deren Aufgaben und Zuständigkeiten sind bei mehr oder weniger klaren Kompetenzabgrenzungen zwischen den Organen der Personalvertretung zumindest partiell andere als die der PR.²⁶

25 Die Liste der Kriterien ließe sich ohne weiteres erweitern. Auch Auswertungen nach Organisationsbereichen von Einzelgewerkschaften wären möglich; erstaunlicherweise haben sie von dieser Option bisher keinen Gebrauch gemacht.

26 Über 85 % der vorliegenden WSI-Befragungsergebnisse beziehen sich auf „normale“ PR.

- Addison, J./Bellmann, L./Schnabel, C./Wagner, J. (2002): German Works Councils Old and New: Incidence, Coverage and Determinants, IZA Discussion Paper 495, Bonn
- Altwater, L./Bacher, E./Hörter, G./Sabottig, G./Schneider, W./Vohs, G. (1990): Bundespersonalvertretungsgesetz: BPersVG mit Wahlordnung und ergänzenden Vorschriften; Kommentar für die Praxis, 3. überarb. u. erw. Aufl. Köln
- Bach, St./Bordogna, L./Della Rocca, G./Winchester, D. (eds.) (1999): Public Service Employment Relations in Europe. Transformation, Modernization or Inertia, London
- Bamber, G./Lansbury, R. (eds.) (2003): International and Comparative Employment Relations, 4th ed. London (forthcoming)
- Bericht der Kommission Mitbestimmung (1998): Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanzen und Perspektiven, Gütersloh
- Bieler, F., (1993): Vertrauensvolle Zusammenarbeit und Erweiterung der Mitbestimmung; in: Der Öffentliche Dienst 6, S. 121–125
- Bispinck, R. (2001): Betriebliche Interessenvertretung, Entgelt und Tarifpolitik; in: WSI-Mitteilungen 2, S. 124–132
- Budäus, D./Conrad, D./Schreyögg, G. (Hrsg.) (1998): New Public Management, Berlin-New York
- Däubler, W. (1998): Das Arbeitsrecht II. Leitfaden für Arbeitnehmer, 11. vollst. überarb. Aufl. Hamburg
- Dell’Aringa, C./Della Rocca, G./Keller, B. (eds.) (2001): Strategic Choices in Reforming Public Service Employment. An International Handbook, Houndmills-New York
- Dilger, A. (2002): Ökonomik betrieblicher Mitbestimmung. Die wirtschaftlichen Folgen von Betriebsräten, Schriftenreihe Industrielle Beziehungen 15, München-Mering
- Dopatka, F.-W. (1996): Mitbestimmung im öffentlichen Dienst revisited. Konservativer roll back oder Angleichung der Verhältnisse; in: Kritische Justiz 29, S. 224–238
- Dorsch-Schweizer, M./Schulten, Th. (2001): Betriebs- und Personalräte zwischen Belegschaft, Arbeitgeber und Gewerkschaft; in: WSI-Mitteilungen 2, S. 113–123
- Ebbinghaus, B. (2002): Dinosaurier der Dienstleistungsgesellschaft? Der Mitgliederschwund deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich, MPIfG Working Paper 02/3, Köln
- Faber, J. (1979): Personalvertretung und Mitbestimmung im öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich. Eine vergleichende, empirische Untersuchung der Bedingungen einer wirksamen Interessenvertretung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, Berlin
- Greifenstein, R./Kibler, L. (2000): Personalvertretung in Reformrathäusern. Zur Standortsuche von Personalräten im Modernisierungsprozeß, Berlin
- Ilbertz, W. (1987): Wo die Personalvertretungen der Schuh drückt; in: Böhret, C./Klages, H./Reinermann, H./Siedentopf, H. (Hrsg.), Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, Opladen, S. 283–288
- Keller, B. (1983): Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände, Frankfurt/New York
- Keller, B. (1993): Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors, Baden-Baden
- Keller, B./Henneberger, F. (1999): Privatwirtschaft und öffentlicher Dienst: Parallelen und Differenzen in den Arbeitspolitiken; in: Müller-Jentsch, W. (Hrsg.), Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, 3. überarb. u. erw. Aufl. München-Mering, S. 233–256
- Killian, W./Schneider, K. (1998a): „Konzern Stadt“ und Interessenvertretung. Herausbildung neuer Arbeitsbeziehungen im kommunalen Sektor; in: Industrielle Beziehungen 3, S.270–297
- Killian, W./Schneider, K. (1998b): Verwaltungsmodernisierung im Spiegel der Literatur; in: Industrielle Beziehungen 3, 340–354
- Kippels, G. (1990): Die Betriebs- und Personalvertretung. Vergleich und Analyse der Organisationsstrukturen sowie der Stellung der Beteiligten, Diss. Bonn
- Kisker, G. (1992): Mitbestimmung total. Zur Neuordnung des Personalvertretungsrechts in Schleswig-Holstein; in: Die Personalvertretung 1, S. 1–37
- Klammer, U./Weber, H. (2001): Flexibel in den Ruhestand? – Ergebnisse und Überlegungen zur Altersteilzeit; in: WSI-Mitteilungen 2, S. 102–112
- KGSt (1997): Das neue Steuerungsmodell. Begründungen, Konturen, Umsetzungen, Köln
- Kossens, M. (1996): Die strukturellen Unterschiede der betrieblichen Interessenvertretung nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz und dem Betriebsverfassungsgesetz; in: Recht im Amt 2, 66–79
- Kübler, H. (1981): Der Einfluß des Personalrats. Empirische Studie am Beispiel der Gemeinden und Städte Baden-Württembergs, München/Hannover
- Niedenhoff, H.-U. (2003): Betriebsratswahlen 2002. Eine Analyse der Zusammensetzung der Betriebsräte bis 2006, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik 259, Köln
- Olson, M. (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen
- Ossenbühl, F. (1985): Grenzen der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst, Baden-Baden
- Pege, W. (2000): Rückzug aus der Fläche. Ausblick auf das Gewerkschaftsjahr 2001; in: iw-gewerkschaftsreport 4, S. 3–19
- Schäfer, C. (2001): Die WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 1999/2000 im Überblick; in: WSI-Mitteilungen 2, S. 65–75
- Schneider, K. (2002): Arbeitspolitik im Konzern Stadt. Zwischen der Erosion des Zusammenhalts im kommunalen Sektor und der effizienzfördernden Wirkung organisatorischer Dezentralisierung, Baden-Baden
- Schriftenreihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ (1993 ff.), Berlin
- Schröder, W. (2000): Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand. Zur Entwicklung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland (1990–2000), Wiesbaden
- Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (1970): Bericht der Kommission, Baden-Baden
- Traxler, F./Blaschke, S./Kittel, B. (2001): National Labour Relations in Internationalized Markets: A Comparative Study of Institutions, Change and Performance, Oxford.