

### Personalräte zwischen Rationalisierungsschutz und Modernisierungsmanagement

Greifenstein, Ralph; Kißler, Leo

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Rainer Hampp Verlag

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Greifenstein, R., & Kißler, L. (2002). Personalräte zwischen Rationalisierungsschutz und Modernisierungsmanagement. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 9(1), 33-54. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-344472>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Ralph Greifenstein, Leo Kißler\*

## **Personalräte zwischen Rationalisierungsschutz und Modernisierungsmanagement\*\***

*Beim Aufbau der neuen kommunalen Verwaltungsarchitektur sind Personalvertretungen Akteure der Reform. Sie nehmen ihre Schutzfunktion wie auch neue Gestaltungsaufgaben wahr. Die Politikstile variieren in Abhängigkeit von den Arbeits- und Machtbeziehungen in der Kommunalverwaltung. Zur Verwaltungsmodernisierung gehört nicht nur die Binnenmodernisierung, sondern auch ein neues Management des „Konzerns Stadt“. Dieses Modernisierungsfeld zwingt ebenfalls zu einer Neuorientierung der Interessenvertretungspolitik und zeigt den Weg zu einer innovativen Mitbestimmungspolitik durch eine Arbeitnehmervvertretung im Konzern auf. Aktuelle Personalratsarbeit bewegt sich auf beiden Modernisierungsfeldern in einem prekären Interimszustand zwischen Rationalisierungsschutz und Modernisierungsmanagement.*

### **Staff Councils: between protection against rationalisation and the management of change**

*During the restructuring of local government management, the staff-councils are actors in the reform. Their function is both a protective and a creative one. The styles of politics vary depending on the work and power-relationships in local government. Local government modernisation involves not only the internal modernization but also the development of a new business management approach. This modernization process forces staff-councils to reorientate their representational policies and points the way towards innovative codetermination policies based on representing the staff of the whole group. The modern role of staff-councils comprises both aspects of modernization in a precarious intermediate state between employee protection during rationalisation and the management of change.*

---

\* Diplom-Sozialwissenschaftler Ralph Greifenstein, Jg. 1957, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Philipps-Universität Marburg, Institut für Soziologie, Ketzerbach 11, D-35032 Marburg.

Prof. Dr. Dr. Leo Kißler, Jg. 1949, Professor für Soziologie an der Philipps-Universität Marburg, Institut für Soziologie, Ketzerbach 11, D-35032 Marburg.

\*\* Artikel eingegangen: 31.5.2000

revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 4.12.2001

Im Zuge der Rezeption des *New Public Management* sind in der letzten Dekade die öffentlichen Verwaltungen in Bewegung gekommen. Vor allem in den Rathäusern hat nicht nur ein Umdenken, sondern auch eine Umstrukturierung stattgefunden, die vielerorts von wissenschaftlichen Untersuchungen begleitet und beratend gestützt wurde. Während dabei das Verwaltungspersonal als betroffener und mitgestaltender Akteur in den Fokus der einschlägigen Partizipationsforschung rückt, gilt das nicht für die Personalvertretung. Wie Personalräte des öffentlichen Dienstes die Umbruchsituation interpretieren, welchen neuen Herausforderungen und Anforderungen sie sich als Akteure in der kommunalen Verwaltungsmodernisierung stellen und welche Strategiekonzepte sie mit welchem Erfolg vertreten, sind nach wie vor offene Fragen.

Verwaltungsreform und Modernisierung der Personalvertretung verkörpern aber Modernisierungsbewegungen, die untrennbar zusammengehören und voneinander abhängig sind. Die Modernisierung des öffentlichen Sektors folgt weitgehend dem für das deutsche Modell der Arbeitsbeziehungen typischen kooperativen Politikstil. Personalräte werden in den Reformprozess eingebunden und nehmen nicht nur ihre traditionelle Schutzfunktion, sondern auch neue Gestaltungsaufgaben wahr. Sie gewinnen auf dem Modernisierungsfeld eine Akteursrolle, allerdings mit einem Set von neuen Personalratsaufgaben, das Umorientierungen in der klassischen Personalvertretungspolitik beinhaltet. Personalvertretungen befinden sich im Interim zwischen traditionellem Rationalisierungsschutz und Co-Management.

Im folgenden wird gezeigt, welche neuen Herausforderungen die Binnenreform für die Personalräte in den Kommunalverwaltungen mit sich bringt, welche Anforderungen das neue Ausloten der Außengrenzen des öffentlichen Sektors im Zuge von Privatisierungen und Outsourcing an die Personalvertretung im „Konzern Stadt“ stellt und welche Perspektiven sich für die Standortsuche der Personalräte auf dem Modernisierungsgelände abzeichnen.

## **1. Kommunale Verwaltungsmodernisierung: die Reformebenen**

Die anhaltende Modernisierungskonjunktur verändert in den Kommunalverwaltungen die Akteursbeziehungen und damit die Interessenvertretungsarbeit. Verschiedene Modernisierungsziele und -methoden markieren ein Terrain, auf dem sich eine ebenfalls modernisierte Personalratsarbeit bewegt:

- Die wirtschaftliche Leistungsorientierung unter den Zwängen zur Haushaltskonsolidierung zwingt zum Einsatz von Rationalisierungsinstrumenten, die aus dem privatwirtschaftlichen Sektor entlehnt sind. Eine gestärkte Kundenorientierung verbessert zugleich den Bürgerservice.
- Die klassische Arbeitsteilung wird unter der Vorstellung zurückgenommen, den Verwaltungstaylorismus, die Übersteuerung der Verwaltung zu überwinden. In der Verwaltungsorganisation werden neue Modelle von Beschäftigtenbeteiligung implementiert.
- Der „Konzern Stadt“ wird ebenfalls ganz nach privatwirtschaftlichem Vorbild gemanagt und die Außengrenzen der Kommunalverwaltung werden im Zuge ei-

ner Verringerung der Leistungstiefe kommunaler Dienstleistungen neu ausgelotet.

Diese Modernisierungsstrategien schlagen verschiedene Lektionen moderner Personalvertretungsarbeit auf. Hierzu zählen die arbeitnehmerorientierte Kontrolle und Mitgestaltung des Binnenmodernisierungsprozesses, die Konzeption, Implementation und Evaluation von Beschäftigtenbeteiligung, sowie die sozialverträgliche Flankierung von kommunalen Outsourcingvorhaben und die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen im „Konzern Stadt“.

An den unterschiedlichen Modernisierungssträngen lässt sich zunächst erklären, aus welchen Gründen die Personalratspolitik aktualisiert wird, um später aufzuzeigen, was dieses Update in der Interessenvertretungspraxis bedeutet.

In der letzten Dekade haben sich die öffentlichen Verwaltungen auf den Reformweg von der Behörde zum „kundenorientierten Dienstleistungsunternehmen“ gemacht. In jüngster Zeit setzt sich ein neues Leitbild durch: die „Bürgerkommune“. Welche neuen Anforderungen und Möglichkeiten sich aus dieser Reformvision für Personalratspolitik ergeben, ist bislang kaum absehbar. Mit einigen Überlegungen hierzu schließt der Beitrag.

### **1.1 Binnenmodernisierung**

Organisatorische Innovationen haben die tradierten Verwaltungsstrukturen und das kommunale Verwaltungsmanagement erneuert. Die Binnenmodernisierung zeigt Ergebnisse. Die zentralistische, arbeitsteilige und hierarchisierte Verwaltungsorganisation verändert ihre Silhouette. Die neue Verwaltungsarchitektur zeichnet sich durch produktorientierte, dezentrale Organisationsformen aus.

Mittlerweile charakterisiert eine modernisierte Kommunalverwaltung eine unternehmensähnliche, dezentrale Führungs- und Organisationsstrukturen mit dezentraler Ressourcenverantwortung und produktorientierter Spartenorganisation, Outputsteuerung in Form von Produktdefinitionen, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung und Qualitätsmanagement, Leistungs- und Kostentransparenz mit Hilfe von Controlling und Berichtswesen, verringerte kommunale Dienstleistungstiefe, Kontraktmanagement und Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung, sowie neue Personalentwicklungsmaßnahmen (extrafunktionale Aus- und Fortbildung, leistungsorientierte Entgeltsysteme, Einbeziehung der Beschäftigten und deren Potentiale) (vgl. zu den einzelnen Reformelementen Naschold/Bogumil 2000: 79 ff.).

Die Geschwindigkeit und die Intensität, mit der solche Innovationen umgesetzt werden, variieren. Der Reformverlauf reicht von kontinuierlich bis sprunghaft, was bereits schon Konsequenzen für die Personalvertretungen hat (Greifenstein/Kißler 2000: 38ff.): Eine sprunghafte Modernisierung, eine hohe Innovationsdichte in kurzen Innovationszeiträumen steigert den Handlungsdruck und eröffnet größere Unsicherheitszonen. Im Rahmen einer kontinuierlichen, eher strukturkonservativen Modernisierungsstrategie verfügt der Personalrat über mehr Spielräume, um seine Reformpolitik zu den einzelnen Modernisierungsbausteinen zu entwickeln.

Die Reformpolitik des Personalrats berücksichtigt die jeweiligen Implementationsprobleme, die auftreten, wenn die organisatorischen bzw. betriebswirtschaftlichen Modernisierungsinstrumente umgesetzt werden. In der Verwaltungspraxis erfolgt der Einsatz unternehmerischer Rationalisierungsinstrumente angesichts der spezifischen Aufgabenstruktur öffentlicher Verwaltung nicht komplikationslos. Beispielsweise sind die Entwicklung von Produktbeschreibungen oder die Bildung neuer Organisationseinheiten, vor allem aber die Vernetzung dieser Modernisierungsschritte, sehr diskussionsintensive Entwicklungsprozesse. Dabei werden die Produktkataloge z.B. mit der Intention überladen, Arbeitstätigkeiten ausreichend zu dokumentieren und zu legitimieren. Darüber hinaus sind die einzelnen Fachbereiche untereinander nur schwer vergleichbar und die vorgefertigten Schemata der Kosten- und Leistungsrechnung passen nicht zu jedem Dienstleistungsangebot der Verwaltung. Daher werden unterschiedliche Lösungswege konzipiert, womit aber die Inbetriebnahme neuer Steuerungsinstrumente und Verwaltungsstrukturen komplizierter werden. Die Reformprozesse unterliegen zugleich dem Risiko, unter politischem Zeit- und Kostendruck eine produktorientierte Wirtschaftsplanung einzuführen, ohne die Aufbauorganisation und die Verantwortungsstrukturen schon entscheidend verändert zu haben. Selbst wenn dies erfolgt, verläuft die Konstituierung neuer Organisationseinheiten nicht friktionslos, da Führungsebenen entfallen und Unsicherheitszonen entstehen. Sie stärken Beharrungskräfte und direkte oder verdeckte Widerstände gegen den Innovationsprozess. Daher machten viele Kommunalverwaltungen in der Vergangenheit besonders eine Erfahrung: Viel Energie wurde in instrumentelle Neuerungen investiert (Produktbeschreibung, Kosten- und Leistungsrechnung), dagegen traten organisatorische Änderungen in den Hintergrund und die anfängliche Aufbruchstimmung verflog. Die Beteiligung des Personalrats und eine darauf abgestimmte Reform- bzw. Interessenvertretungspolitik verhindert solche Implementationsprobleme zwar nicht, kann sie aber durchaus verringern, weil die arbeitnehmerorientierte Mitgestaltung die Akzeptanzgrundlage der Reform verbessert.

Wenn das kommunale Organisationsentwicklungsprojekt konzipiert und durchgeführt wird, werden daher (meistens) alle kommunalen Akteure daran beteiligt. Ein Konsens zwischen Politik, Verwaltung und Personalrat verbessert nämlich die Aussichten, das Modernisierungsvorhaben friktionsloser umzusetzen. Die Akteure arbeiten in einer Projektorganisation zusammen, die ihre aktive Beteiligung sichert und nicht nur der Personalvertretung, sondern auch den betroffenen Beschäftigten zugänglich ist, deren fachliches, arbeitsplatzbezogenes Know-how erschlossen wird.

## **1.2 Beschäftigtenbeteiligung**

Kommunale Organisationsentwicklungsprozesse kommen nicht ohne neue Sozialtechniken aus: den unterschiedlichen Verfahren zur direkten Beschäftigtenbeteiligung, mit denen die Betroffenen der Verwaltungsmodernisierung zu Beteiligten der Restrukturierung werden.

Die Binnenmodernisierung stützt sich unter dieser Zielvorstellung auf eine Kombination von *top down*-Innovationselementen mit *bottum up*-Elementen. Das,

was die Spitzengremien der Prozessorganisation konzipieren, konkretisieren und verbessern die Beschäftigten im Umsetzungsprozess. Die Mehrzahl der Kommunalverwaltungen hat Modelle von Beschäftigtenbeteiligung konzipiert und zu einem Managementinstrument ausgebaut, das die Kreativitäts- und Leistungspotenziale der Beschäftigten erschließen soll (Sperling 1999: 35 ff.).

Ein technokratisches Partizipationskonzept garantiert allerdings noch keine dauerhafte Beschäftigtenbeteiligung. Im Gegenteil: Wenn die wichtigsten Reformmaßnahmen umgesetzt sind, hat diese Form der Beteiligung ihren Zweck (als Modernisierungsinstrument) erfüllt. Im fortgeschrittenen Stadium der Binnenmodernisierung sinkt die Partizipationsquote regelmäßig ab (vgl. Kibler et al. 2000). Beschäftigtenbeteiligung ist aber nachhaltig zu organisieren. Nur wenn die Verwaltungsarbeit zum Beteiligungsprozess umgestaltet wird, eröffnet die kommunale Verwaltungsreform langfristig auch neue Perspektiven für die Beschäftigten als Akteure für ihr eigenes Arbeitshandeln (s. unter 2.1).

Zur kommunalen Verwaltungsreform gehört deshalb auch eine Arbeitsreform. Die Modernisierung der Arbeitsorganisation ist eine organisationspolitische Zielvorstellung von Beschäftigtenbeteiligung, die Aufgabenintegration auf der Grundlage neuer Arbeitsorganisationsformen voraussetzt: durch Gruppen- und Teamarbeit. Diese Arbeitsform stellt für Kommunalverwaltungen noch ein organisationspolitisches Experiment dar. Die Konzepte befinden sich im Pilotstadium, ob und wie sie in der Fläche umgesetzt werden, ist weitgehend offen. Die Entwicklung von Beteiligungskonzepten und -programmen avancierte zu einer wichtigen Personalratsaufgabe mit dem Ziel, Beschäftigtenbeteiligung zukunftsorientiert und dauerhaft abzusichern.

### **1.3 Kommunale Konzernstrukturen**

Der „Konzern Stadt“ ist mittlerweile alles andere als nur ein Modebegriff.<sup>1</sup> Seit den 90er Jahren steigt die Zahl kommunaler Ausgliederungen. Dieser Trend wird in Zukunft anhalten (Killian/Schneider 1999: 21). Seine Problematik liegt aber darin, dass die neue Autonomie der ausgegliederten Organisationseinheiten nur zu einer losen Verkoppelung und mangelhaften kommunalpolitischen Vernetzung geführt hat. Daraus entstehen kommunale Steuerungsprobleme und die kommunale Gestaltungsfähigkeit verliert an Substanz. Um die strategische Steuerungsfähigkeit zurückzugewinnen, wird heute allerorts ein kommunales Beteiligungsmanagement eingerichtet: entweder eine ausgegliederte Konzernverwaltungsstelle (ausgelagertes Beteiligungsmanagement) oder eine verwaltungsinterne Stabsstelle (verwaltungsintegriertes Beteiligungsmanagement).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Darunter werden im öffentlichen Sektor vor allem die Kernverwaltung, Eigenbetriebe sowie Tochtergesellschaften in Form von GmbHs oder Aktiengesellschaften verstanden, an denen die Städte eine Mehrheitsbeteiligung halten.

<sup>2</sup> Dem Beteiligungsmanagement kommen vor allem zwei Aufgaben zu: Das Finanzcontrolling dient der Steuerung zentraler betriebswirtschaftlicher Größen und unterstützt die Kommune in

Von Steuerungsproblemen wird auch die Interessenvertretung nicht bewahrt. Sie verliert in den konzernartigen Handlungsstrukturen ihre arbeitspolitische Gestaltungsfunktion, falls sie nicht über ein Interessenvertretungspolitisches Pendant zum kommunalen Konzernmanagement verfügt.

So werden Personalräte an den Ausgliederungsentscheidungen erst sehr spät beteiligt. Sie haben weniger Informationszugang zu den ausgegliederten Organisationseinheiten, der entscheidende Voraussetzung für ein effektives arbeitspolitisches Controlling der Beschäftigungsverhältnisse in der Kernverwaltung *und* in den Ausgliederungen ist. Kleinere ausgegliederte Betriebe unterlassen es nicht selten einen Betriebsrat einzurichten oder verfügen nicht über eine Interessenvertretung, die dasselbe Durchsetzungspotenzial besitzt wie der Personalrat der städtischen Kernverwaltung. Die Interessenvertretung erodiert, da sich im Konzern Stadt die Vertretungsorgane ausdifferenzieren und Betriebsegoismen die gefächerte Interessenvertretungspolitische Arena kennzeichnen. Neue Strategien und Instrumente für eine Mitbestimmung im Konzern Stadt sind daher inzwischen unverzichtbar geworden (s. unter 3.3).

Was verbirgt sich nun unter dem Gesichtspunkt veränderter kommunaler Arbeitsbeziehungen hinter den Herausforderungen auf den unterschiedlichen Ebenen und Handlungsfeldern des Modernisierungsprozesses? Den Schlüssel zur Beantwortung dieser Fragestellung entdeckt man im Interaktionsgefüge zwischen den kommunalen Akteuren während der Verwaltungsreform.

## **2. Verwaltungsmodernisierung und Akteursbeziehungen**

Personalvertretungen entwickeln in Reformzeiten neue Politikmuster. Mit diesen reagieren und agieren sie im Modernisierungsprozess. Um diese Politikmuster zu bewerten, ist zu prüfen, welche Interessendurchsetzungschancen sie den Personalvertretungen bieten.

Die Verwaltungsorganisation stellt ein soziales Handlungssystem dar, das die unterschiedlichen Interessen der Akteure durch formelle und informelle Regeln ausbalanciert. Auch die kommunalen Restrukturierungsvorhaben unterliegen solchen Regelsetzungsprozessen. Die Regelproduktion basiert entweder ausschließlich auf dem Direktionsrecht des Managements oder sie ist Gegenstand von innerorganisatorischen Aushandlungsprozessen. Zugleich sind die Arbeitsbeziehungen Akteurs- und damit Machtbeziehungen (Bogumil/Kießler 1998: 123 ff.). Mit diesen beiden Grundannahmen erschließt sich ein Zugang zum Akteurs- und Handlungsprofil kommunaler Modernisierungskonstellationen.

---

ihrer Rolle als Gesellschafterin eines Unternehmens. Das Leistungscontrolling dagegen untermauert die Kommune in ihrer Rolle als Aufgabenträgerin, d.h. es liefert grundlegende Informationen über Art und Umfang der Unternehmensleistungen.

## 2.1 Macht und Regelproduktion in der Verwaltungsreform

Die Verwaltungsreform wird durch die Setzung, Interpretation und Umsetzung von Regeln in bestehende organisatorische Kommunikations- und Machtbeziehungen integriert. Die Regelproduktion durchläuft also einen dreiphasigen Prozess. Modernisierungskonzept und Umsetzungsmodalitäten beruhen maßgeblich auf den Modi der Regelproduktion und damit auf der Definitionsmacht, die den Akteuren in diesem Prozess der Regelproduktion zugestanden wird. Die Regeln werden von den Akteuren zur Interessenwahrnehmung verwendet. Macht bestimmt sich demnach als Definitionsmacht im Regelproduktionsprozess.

Die kommunale Verwaltungsmodernisierung schafft als Organisationsentwicklungsvorhaben zugleich neue Unsicherheitszonen in den tradierten Austauschbeziehungen zwischen den Akteuren. Wenn Verwaltungsmodernisierung Unsicherheit generiert, tangiert sie damit die Machtverhältnisse und die Partizipationschancen der Akteure. Mit Blick auf die Definitionsmacht von Verwaltungsakteuren an der Produktion des Regelsystems lassen sich drei Typen von Partizipationsverfahren in Verwaltungsorganisationen unterscheiden:

1. Die *unilaterale Partizipation*. Hier steht die Regelproduktion unter der Dominanz eines Akteurs, normalerweise des Modernisierungsmanagements. Zweck ist die Nutzung der Humanressourcen für die Organisationsentwicklung und die Lösung der Kernaufgabe des Managements, nämlich relevante Umweltinformationen der Verwaltungsorganisation in Organisationshandeln zu transformieren.
2. Von der unilateralen sind Formen der *multilateralen Partizipation* zu unterscheiden. Deren Regelproduktion unterliegt der Definitionsmacht von mehreren Akteuren: dem Modernisierungsmanagement und der Interessenvertretung. Die multilaterale Partizipation kennt zwei Varianten: die verhandelte und die kooperative Partizipation. Erstere kommt durch einen Aushandlungsprozess zwischen Führungskräften und Personalräten zustande. Ihre Regeln werden in Form eines schriftlich fixierten Konzepts niedergelegt und häufig durch eine Dienstvereinbarung abgesichert. Im Falle der kooperativen Partizipation beschränkt sich die Einflussnahme des Personalrates nicht auf den Aushandlungsprozess, vielmehr begleitet die Interessenvertretung die Implementation und Diffusion. Zur kooperativen Partizipation gehört aber vor allem die prozessbegleitende Kontrolle durch den Personalrat und eine evaluationsgestützte Bewertung der Modernisierungspraxis. Der Zweck der multilateralen Partizipation ist die erweiterte Orientierung von Organisationsentwicklungsprozessen über manageriale Handlungsziele hinaus – und damit die Abgleichung von Organisationszwecken und arbeitsorientierten Interessen. Mit anderen Worten: Es geht um die gemeinsame Kontrolle jener zentralen organisationsinternen Unsicherheitszone, die dadurch entsteht, dass Modernisierungsvorhaben die überkommenen Handlungsmuster aufbrechen, Verhaltenssicherheiten erschüttern und Neuorientierung erfordern. Zusätzlich dient die multilaterale Partizipation der Konsenserzeugung.



3. Von den uni- und multilateralen Verfahren ist ein dritter Typ von Partizipation zu unterscheiden, der sich durch zweierlei auszeichnet: zum einen durch die reflexive Qualität der Regelproduktion, dadurch, dass auch die Beschäftigten Definitions-macht erhalten. Zum anderen, in dem die Partizipation in die Arbeitsorganisation eingelagert und damit die Trennung zwischen partizipationsverschlossener Arbeitsorganisation und Verwaltungshierarchie auf der einen und beteiligungsoffener Modernisierungs- und Projektorganisation auf der anderen Seite aufgehoben wird. Partizipation öffnet den Weg zur *partizipativen Arbeitsorganisation*, wie sie neuerdings in Form von Team- und Gruppenarbeit auch in Kommunalverwaltungen eingeführt wird (Nentzel 2001; Kißler et al. 2001).

Was bedeutet dies für die Personalratsarbeit im Modernisierungsprozess? Je nachdem, welcher Partizipationstyp in der sozialen Organisation überwiegt, unterscheidet sich das Profil der Verwaltungsreform und die Chance, den Reformprozess unter arbeitsorientierten Interessen zu gestalten. Liegt die Regeldefinitions-macht nur beim Management, bestehen dafür die geringsten Chancen. Die multilaterale Partizipation eröffnet wesentlich bessere Chancen für einen Modernisierungsprozess, der Organisations- und Beschäftigteninteressen ausbalanciert. Vor allem die partizipative Arbeitsorganisation stattet die Beschäftigten ebenfalls mit Macht aus und bietet somit die Möglichkeiten, den Organisationsentwicklungsprozess anders zu gestalten.

Welcher Partizipationstyp sich praktisch durchsetzt ist offen und abhängig vom Ausgang des Machtspiels zwischen den Modernisierungsakteuren (Bogumil/Kißler 1998: 123ff.). Dabei kommt es entscheidend darauf an, welchem Personalratstypus sich die Interessenvertretungen bei der Standortsuche auf dem Reformgelände orientieren.

## 2.2 Personalratstypen

Personalräte werden weitgehend in die Modernisierungspraxis einbezogen. Das belegt eine bundesdeutsche Befragung von Personalvertretungen in den Großstadtverwaltungen (Kißler et al. 1999: 785 ff.).<sup>3</sup> Dieser potenzielle Akteurstatus wird unterschiedlich ausgefüllt und die formale Beteiligung der Personalräte besagt noch wenig über ihren tatsächlichen Einfluss. Aufschlussreicher ist eine Analyse der unterschiedlichen Formen der Personalratsbeteiligung abseits der institutionellen, rechtlich abgesicherten Seite der Vertretungsarbeit.

Personalräte nehmen ihren Akteurstatus unterschiedlich wahr: traditionell, ausgleichend oder progressiv (Bogumil/Kißler 1995: 417). Dieses Selbstverständnis übt entscheidenden Einfluss auf ihr Modernisierungsverhalten aus:

- *Traditionelle Interessenvertretungen* entwickeln keine Reformkonzepte. Passives Abwehren von Gefahren und Besitzstandswahrung für die Beschäftigten

---

<sup>3</sup> 89 Prozent der Personalräte sind in kommunalen Steuerungs- und Lenkungsgremien vertreten, 71 Prozent auch in den Gremien zur Prozessgestaltung und beeinflussen somit die kommunalen Modernisierungsvorhaben.

kennzeichnen ihre Vertretungspraxis. Die Beteiligungsrechte werden restriktiv ausgelegt. Dieser Personalratstypus konzentriert sich auf seine Schutzaufgaben und reguliert Einzelmaßnahmen auf der personalvertretungsrechtlich abgesicherten Grundlage. Ohne Mitgestaltungsanspruch bleibt seine Beteiligungspraxis defensiv.

- *Ausgleichende Interessenvertretungen* begreifen sich dagegen als Mediatoren im Interessenkonflikt. Sie konzentrieren sich auf das Realisierbare bei den Einkommens- und beschäftigungspolitischen Risiken der Reformen. Die Beteiligungspraxis ist passiv-reaktiv.
- *Progressive Interessenvertretungen* hingegen nutzen die Gestaltungsspielräume der Modernisierungskonzepte. Sie vertreten eine offensive Beteiligungspraxis, binden auch die Beschäftigten ein und bauen Gegenmacht aus. Dazu konzipieren sie eigene Modernisierungsstrategien. Auf der Grundlage eines kooperativen Politikmusters ist ihre Beteiligungspraxis offensiv.

Haben Personalräte schon den „*best way*“ in der Reformpraxis gefunden? Jede Verwaltungsmodernisierung bietet sicherlich neue Chancen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Sie werden aber erst mit der Variante einer progressiv orientierten Interessenvertretungspolitik vollständig ausgeschöpft, die auf multilateraler Partizipation basiert, den Personalrat an der Regelproduktion beteiligt und mit Macht ausstattet.

Eine progressive Interessenvertretungsrolle erweitert dann das Handlungsspektrum der mit Regelproduktionsmacht ausgestatteten Personalvertretung während der Verwaltungsmodernisierung. Dabei entstehen Erwartungen und Anforderungen an die Interessenvertretung aus drei unterschiedlichen und potentiell miteinander konfligierenden Rollensegmenten: Als *Co-Manager* befürworten und unterstützen Personalräte die ergebnisoffene Modernisierung. Sie verantworten die Risiken mit, schaffen Akzeptanz für die Modernisierungsmaßnahmen in der Belegschaft und tragen zu ihrer reibungs- bzw. konfliktarmen Umsetzung bei. Als *Moderatoren* werden Personalräte zu einem Verbindungsglied zwischen Verwaltung und Belegschaft, indem sie Modernisierungsziele und -maßnahmen der Verwaltung bewerten, die Beschäftigten darüber informieren und der Verwaltungsspitze das Reformklima an der Basis verdeutlichen, das sich unter den jeweiligen aktuellen Modernisierungsfolgen ständig verändert. Als *Interessenmanager* balancieren Personalräte Verwaltungs- und Beschäftigteninteressen aus und tragen der Tatsache Rechnung, dass Modernisierungsmaßnahmen und ihre Folgen offen legen, dass es sich beim Verwaltungspersonal nicht um eine interessenhomogene Gruppe handelt.

Progressive Personalratspolitik bedeutet demnach vor allem, dass der Personalrat von seiner Rolle als Interessenvertreter zu derjenigen eines Veränderungsagenten überwechselt und zum strategischen Co-Manager „aufsteigt“ (Hibbeler 1998: 9). Dieser „Aufstieg“ hat allerdings Folgen. Die Beschäftigten unterscheiden weniger zwischen den Interessen und Reformstrategien von Personalrat und Verwaltung. Der Personalrat ist auch für negative Modernisierungsfolgen verantwortlich, die Beschäftigteninteressen verletzen. Gleichzeitig ist der Personalrat aber – als Moderator und Inte-

ressenmanager – die Instanz, die im Falle von Interessenkollisionen die Betroffenen vertritt. Der Spagat, den Personalräte hier unternehmen, ist kompliziert. Die progressiven Personalräte absolvieren in der Verwaltungsmodernisierung einen Balanceakt zwischen Kooperations- bzw. Gestaltungsinteressen sowie Schutzinteressen (für die Modernisierungsverlierer), d.h. zwischen dem Ausbau ihrer Gestaltungsfunktion und der Sicherung ihrer Schutzfunktion.

Gewöhnlich existieren daher in den Verwaltungen Mischformen der Personalratstypen. Aus empirischen Untersuchungen ist bekannt, dass Personalvertretungen in der Modernisierungspraxis unterschiedliche Politikmuster in Abhängigkeit von den Rahmenbedingungen der Reform, ihres Verlaufs und der Modernisierungsfolgen einsetzen (Kißler et al. 1997). So können z.B. Umsetzungsprobleme (etwa Widersprüche zwischen Haushaltskonsolidierung bzw. praktizierter Einsparbudgetierung und Verwaltungsreform bzw. Verwirklichung dezentraler Ressourcenverantwortung, Freisetzungen von Führungskräften, Schwierigkeiten bei der Inbetriebnahme einer neuen Organisation, ausbleibende oder zögerliche Umsetzung von Beschäftigteninnovationen) zu einem Rückzug des Personalrats aus vorher eher multilateral-kooperativen Akteursbeziehungen führen. Damit wird eine neue, größere Distanz zum Modernisierungsprojekt hergestellt, die für den Personalrat handlungsentlastend wirkt. Ebenso kann aber ein zunächst unilateral dominierter Modernisierungsprozess an Grenzen stoßen, wenn die Beschäftigten nicht mehr „mitspielen“. Der Personalrat kann dann seine Verhandlungsmacht einsetzen und seinen Handlungsspielraum vergrößern (z.B. durch den Abschluss einer Dienstvereinbarung) und im Ergebnis den Weg für eine multilateral-kooperative Akteursbeziehung freimachen.

### **2.3 *Verhandelte Modernisierung als Erfolgsstrategie***

Das Gelingen des Spagats der Personalräte setzt voraus, dass die Verwaltungsmodernisierung ausgehandelt ist und auf verbindlichen Vereinbarungen zwischen den Akteuren beruht. Unterschiedliche Arbeitsbeziehungen in den Kommunalverwaltungen markieren die Variabilität der Regulierungsspannbreite. Prinzipiell existieren vier Optionen, die mit den Personalratstypen und ihren speziellen Politik- bzw. Strategiemustern korrespondieren:

1. Begrenzung auf die gesetzlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten.
2. Entwicklung einer Rahmenvereinbarung zur Verwaltungsmodernisierung, die deren Architektur und Umsetzungsmodi entwirft.
3. Variable Vorgehensweise im Modernisierungsprozess, bei der erst in den einzelnen Reformstadien über die Modernisierungsinstrumente verhandelt wird.
4. Dichte Regulierung der Modernisierungsinstrumente und -schritte in allen Reformphasen.

Diese strategischen Optionen des Personalrats beinhalten Unterschiedliches. Die erste Variante ist unverzichtbar bei blockierten Kommunikationsbeziehungen zwischen Verwaltung und Personalrat, mit einer progressiven Interessenvertretungspolitik aber schwer vereinbar. Die Verwaltungsmodernisierung erhöht den Aushandlungsbedarf außerhalb gesetzlicher Beteiligungsregelungen und weist über die reakti-

ven Mitbestimmungsmöglichkeiten hinaus. In der Personalratspraxis werden daher die anderen Varianten vermischt, d.h. aus ihnen wird eine spezifische Rezeptur von Interessenvertretungsarbeit erstellt. Diese Rezeptur kann aus Detailregulierungen ebenso wie aus weitreichenden Vereinbarungen zum Modernisierungsprozess bestehen.

Letztlich wird die Mitbestimmung des Personalrats in der Verwaltungsmodernisierung damit ausgebaut. In den meisten Fällen stehen die Chancen für eine multilaterale Partizipation recht gut, da die Verwaltungsspitze um eine engere Allianz mit der Personalvertretung bemüht ist. Dahinter steht die Erkenntnis, dass das Co-Management des Personalrats als Korrektiv von Managemententscheidungen wirkt. Das gilt für den gesamten Modernisierungsprozess. Daher sind Personalräte vielfach sowohl durch die verhandelte Partizipation in die Konzeption der Reform einbezogen als auch an der Implementation und Diffusion durch kooperative Partizipation beteiligt.

### **3. Folgen für die Personalvertretungspraxis**

Ein am Co-Management orientiertes Politikverständnis, bei dem Personalräte mit Definitionsmacht in der Regelproduktion ausgestattet sind, führt auf den unterschiedlichen Modernisierungsebenen zu einer spezifischen Praxis von Personalratsarbeit und setzt eine Neuorientierung der Interessenvertretungsarbeit in der Kernverwaltung und im Konzern Stadt voraus.

#### **3.1 Modernisierung der Kernverwaltung**

Unabhängig von der Modernisierungsphilosophie (kontinuierlich–strukturskonservatives oder radikal–strukturinnovatives Reformkonzept) bewältigen Personalräte als Veränderungsagenten bzw. Akteure des Modernisierungsprozesses wesentliche Anforderungen. Sie informieren die Belegschaft über das Modernisierungsvorhaben (Konzept, Ziele und Instrumente) und seine erdenklichen Auswirkungen. Eine umfassende Informationspolitik ist die maßgebliche Voraussetzung, damit der Personalrat das Reformklima einschätzen kann und seine Rollen als Moderator und Interessenmanager erfüllt. Die Personalvertretung beharrt gegenüber der Verwaltung darauf, dass die festgelegten Modernisierungsregeln eingehalten werden, besonders der Rationalisierungsschutz; denn die Verwaltungsmodernisierung ist rationalisierungslastig. Zur Personalratsaufgabe gehört ein modernisierungspolitischer Zielabgleich, um ein (relativ) ausgewogenes Verhältnis von Produktivitäts- und Mitarbeiterzielen zu erreichen. Die Entscheidungsmodalitäten auf den unterschiedlichen Verhandlungs-, Planungs- und Umsetzungsebenen der Binnenmodernisierung werden ebenfalls vorstrukturiert, und das heißt vor allem: Sie werden mit Mitwirkungsrechten versehen. Die Personalvertretungen loten dazu neue Mitbestimmungs- bzw. Mitwirkungsbeziehungen innerhalb und zwischen den unterschiedlichen Entscheidungsebenen der Prozessorganisation aus, die über die Einflusschancen des Personalrats und der Beschäftigten entscheiden.

Das Fundament neuer Entscheidungsstrukturen wird gebildet durch leistungsfähige Umsetzungsstrukturen. Diese eröffnen das Feld der Beschäftigtenbeteiligung. Die Mitwirkung an der Entwicklung von Beteiligungskonzepten und -programmen ist mittlerweile zu einer zentralen Personalratsaufgabe geworden, um Bedingungen für ein arbeits- und leistungsfähiges Beteiligungssystem durchzusetzen, das auch den Arbeitsinteressen der Beschäftigten entspricht. Zu diesen Bedingungen gehören, dass möglichst viele Beschäftigte die Option erhalten, sich zu beteiligen. Die Umsetzungsstrukturen werden erst durch eine hinreichende Partizipationsquote stabilisiert. Gelingende Beschäftigtenbeteiligung beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Sie wird nicht erzwungen. Beschäftigtenbeteiligung ist möglichst verbindlich zu organisieren mit einem Partizipationsgrad, der garantiert, dass die Beteiligungsergebnisse, die die Beschäftigten erarbeitet haben, ernsthaft geprüft und umgesetzt werden.

Damit ist das Reformfeld aufgezeigt, das die Personalvertretung besetzt, wenn managementinitiierte Beteiligungsverfahren, die einzelne Modernisierungselemente technokratisch umsetzen, keine Chance zur nachhaltigen Beschäftigtenbeteiligung bieten. Personalräte regeln daher u.a. die Zielsetzung der Verfahren zur Beschäftigtenbeteiligung, die Qualifizierung der Partizipanten, den Modus der Personalratsbeteiligung, die Infrastruktur und die zentralen Durchführungsbestimmungen, den Schutz der Beschäftigten vor negativen Partizipationsfolgen (Rationalisierung in „Eigenregie“) bzw. die Sicherung kollektiver Arbeitnehmerinteressen sowie unverbindliche und beteiligungspflichtige Beteiligungsgegenständen. Damit allein ist es aber noch nicht getan.

Eine nachhaltige Beteiligung macht die Implementation neuer Arbeitsorganisationsformen unverzichtbar. Gruppen- und Teamarbeit hebt die Parallelorganisation von Beschäftigtenbeteiligung als Modernisierungsinstrument auf und verlagert diese in die Arbeitsverrichtung selbst. Arbeits- *und* Partizipationshandeln sind dann identisch. Die Mitwirkung an der Konzeption und Umsetzung von Team- und Gruppenarbeit ist heute zu einer weiteren Personalratsaufgabe geworden. Wenn das kommunale Management die Hierarchie ausdünn und die Eigenverantwortung der Beschäftigten stärkt, bestehen für den Personalrat neue Chancen, konzeptionelle Vorstellungen zur partizipativen Arbeitsorganisation einzubringen. Dieses Reformfeld ist in Kommunalverwaltungen noch relativ jung und erst die Zukunft wird zeigen, ob und welche Partizipationsmodelle die Beschäftigten tatsächlich mit neuer Definitionsmacht in reflexiven Regelproduktionsprozessen ausstatten.

Der Anspruch nachhaltiger Beschäftigtenbeteiligung ist in der Theorie nämlich leichter formuliert als in der Praxis umgesetzt. Mit der Gruppenarbeit betreten kommunales Modernisierungsmanagement und Personalrat Neuland. Einige, nahezu typische Implementationsprobleme sind gemeinsam zu bewältigen; denn Gruppenarbeit ist ein organisationspolitisches Experiment und ihre Einführung bricht mit tradierten Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen. Besonders in Verwaltungseinheiten, in denen ausgeprägte hierarchische Strukturen vorherrschen, führt die Implementation, die regelmäßig mit einer Enthierarchisierung (z.B. Wegfall von Abteilungsleiterpositionen) verbunden ist, zur Verunsicherung bzw. Überforderung der Beschäftig-

ten. Sie entsteht aus unklaren Führungsrollen und einem mancherorts auftretenden Führungsvakuum, denn die alten Hierarchien leben zunächst informell fort, ohne dass die neuen Funktionen sich in der Sozialorganisation schon ausreichend positioniert haben (z.B. entmachtete ehemalige Vorgesetzte und machtlose neue Teamsprecher).

Hinzu kommt, dass die vorgegebenen Gruppenarbeitskonzepte nicht universell zu allen Arbeitsbereichen passen und die Konzepte aufgrund mangelnder Passgenauigkeit vielfach als übergestülpt interpretiert werden, insbesondere dann, wenn die Einführung nicht durch Organisationsentwicklungsprozesse unter Beteiligung der Betroffenen ausreichend vorbereitet wurde. Dahinter verbirgt sich regelmäßig auch die Problemstellung der Verwaltungsleitung, wie viel strukturelle Einheitlichkeit im kommunalen Kontext notwendig ist, um die Gesamtverwaltung überschau- und steuerbar zu halten bzw. wie viel Unübersichtlichkeit zugelassen wird, ohne den Leistungsauftrag zu riskieren. Daraus folgt für die Personalratsarbeit: Wenn Gruppenarbeit eingeführt wird, sind nicht nur Ziele und Umsetzungsbedingungen in Kooperation mit dem Modernisierungsmanagement zu gestalten, sondern mit einem regelmäßigen „Partizipationscontrolling“ durch die Personalvertretung sind auch die Beteiligungsregeln und -strukturen, im Sinne einer lernenden Organisation, prozessual zu verändern und anzupassen.

### **3.2 Neuausrichtung der Personalratsarbeit**

Mit der Binnenmodernisierung beginnt die Umstrukturierung der Personalvertretungsarbeit. Sie wird aus mehreren Gründen anders organisiert, die mit den neuen Rollenanforderungen des Personalrats in der modernisierten Verwaltung zusammenhängen.

Das Prozesscontrolling ist eine Kernaufgabe der Personalräte. Dies setzt voraus, dass die Personalvertretung über hinreichende Fachkompetenz verfügt. Die Beteiligung in der Prozessorganisation, die Integration in Steuerungs- bzw. Lenkungsgremien sowie die Einbindung in die Beschäftigtenbeteiligungsmodelle absorbieren hohe Personalratsressourcen. Gleichzeitig leistet der Personalrat im Reformgeschehen ein gezieltes Informationsmanagement, eine Verpflichtung, die eine weitere Arbeitsverdichtung bewirkt. Modernisierung heißt für die Personalvertretung zugleich Anpassungsfähigkeit. Die Organisationsentwicklung beinhaltet dezentrale Ressourcenverantwortung in den Fachbereichen. Daher erproben Gesamtpersonalrat, örtliche Personalräte und Vertrauensleute neue Formen der Zusammenarbeit, die die Vertretung von Kollektivinteressen zwar sicherstellt und eine Abkoppelung der örtlichen Interessenvertretung von der übergeordneten Interessenvertretungspolitik meidet, aber gleichzeitig den örtlich agierenden Personalräten in ihrem Fach- und Verantwortungsbereich ausreichenden Handlungsspielraum belässt.

Dieser Innovations-, Anpassungs- und Zeitdruck verlangt nach neuen Kapazitäten, d.h. neuen Kompetenz- und Zeitressourcen. Dazu schöpfen Personalräte verschiedene Möglichkeiten aus. Mit professioneller Unterstützung überprüfen Personalräte die überwiegend produktivitätsorientierte, betriebswirtschaftliche Modernisie-

zung. Controller werden etwa darauf verpflichtet, auch der Personalvertretung zuzuarbeiten, damit sie die Zielerreichungsgrade bewerten kann. Nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für den Personalrat ist während der Binnenmodernisierung eine externe Beratung sinnvoll. Diese leisten zunehmend nicht nur Gewerkschaftssekretäre, sondern auch (gewerkschaftsnahe) Verwaltungsforscher und -berater. Auch die qualitativen Controllinginstrumente haben sich als Hilfsmittel für die Personalvertretung etabliert. Beschäftigtenbefragungen fangen Meinungsbilder zum Modernisierungsprozess ein, lassen neue Interessenlagen erkennen und ermöglichen die Prüfung, wie die Belegschaft erreichte oder nicht erreichte Modernisierungsziele bewertet.

Eine andere Option, die Ressourcen der Personalvertretung zu verbessern, ist die Stärkung der lokalen Personalratsarbeit durch zusätzliche Freistellungen, die Personalräte in einigen Fällen über das personalvertretungsrechtlich vorgegebene Volumen hinaus aushandeln. Neue Ressourcen erschließt zudem eine andere Arbeitsteilung zwischen Personalvertretung und Belegschaft. Ein Beteiligungsmodell, das eine flächendeckende Beschäftigtenbeteiligung mit hoher Partizipationsquote beinhaltet, unterstützt zugleich die Personalratsarbeit durch die Chance, Problemlösungen nach unten zu verlagern. Dazu greifen Personalräte in der Prozessorganisation bzw. in den einzelnen Beteiligungsgruppen (Projektgruppen oder Qualitätszirkeln) auf „ihre Zulieferer“ (z.B. gewählte Beschäftigtenvertreter) zurück. Eine Beschäftigtenbeteiligung mit Akteuren, die dann auch dem Personalrat zuarbeiten, festigt in der Verwaltung ein interessenvertretungsorientiertes Gegenstromprinzip.

Diese Neuausrichtung der Personalratsarbeit wird im übrigen noch eine weitere Fortsetzung haben. Ein Ausblick in kommende Reformzeiten verrät schon heute, dass sich die Anforderungen an die Personalvertretungen unter dem Modernisierungsschub des „E-Government“ noch einmal verändern werden. Während der Binnenmodernisierung von Kommunalverwaltungen waren die Personalräte in eine Projektorganisation eingebunden, die Modernisierungsinstrumente und -verfahren konzipiert und verantwortlich umsetzt. Diese Beteiligung von Personalräten wird auch zwingend bei der Implementation der „Teleadministration“ stattfinden müssen, mit der die Verwaltung neu erfunden wird. Die elektronische Modernisierung ist zwar noch eine technische Herausforderung. Gravierender werden aber die organisatorischen Schwierigkeiten sein, die aus neuen Führungs-, Kommunikations- und Kontrollproblemen entstehen. Wenn z.B. Satellitenbüros als dezentrale Organisationsformen der Televerwaltung eingerichtet werden, ist, um Implementationsschwierigkeiten zu verringern, die Koordination durch ein Projektmanagement, das die Einführung und Restrukturierung steuert und an dem die Personalräte beteiligt werden, unverzichtbar. Die Beteiligung der Personalvertretung gewährleistet, dass Personalräte die Pilotprojekte im Hinblick auf Technikfolgen und Sozialverträglichkeit bewerten können. Die Reorganisation der internen Verwaltungsabläufe sowie der Kommunikationsstrukturen zwischen Verwaltung und Bürger wie Wirtschaft ist auch unter den Vorzeichen des E-Government umso erfolgversprechender, je enger die Akteure in den Entscheidungsstrukturen zusammenarbeiten.

Im Vordergrund steht also die Frage, wie der Aufbau der virtuellen Verwaltung erfolgt. Personalräte werden darauf achten, dass die erreichten sozialen Standards von Verwaltungsarbeit in die neuen Infrastrukturen von Verwaltungsarbeit übertragen und an sie angepasst werden. Heute ist nämlich noch völlig offen, zu welchem beschäftigungspolitischen Ergebnis die technologische Restrukturierung führt. Die knappen öffentlichen Haushaltsmittel lassen erwarten, dass die Restrukturierung zu neuen Personaleinsparungen genutzt wird, die Beschäftigungssicherungsgarantien notwendig machen. Nicht nur der menschengerechten Gestaltung von Arbeitssystemen und Organisationsstrukturen, sondern auch der Absicherung vor den sozialen Risiken kommt daher eine zentrale Bedeutung zu, wenn die informationstechnische Rationalisierung die Dienstleistungstiefe verändert.

Das bedeutet: Personalräte stehen erneut als Akteure des technisch-organisatorischen Modernisierungsprozesses vor wesentlichen Anforderungen. Sie müssen die Belegschaft über das technische Restrukturierungskonzept (Ziele und Instrumente) und seine möglichen Auswirkungen informieren. Der Personalrat muss die Mitarbeiter auf die Erfordernisse und Folgen des E-Government einstimmen. Eine umfassende Informationspolitik ist die maßgebliche Voraussetzung, damit der Personalrat das Reformklima einschätzen kann und seine Rollen als Moderator und Interessenmanager erfüllt. Die Mitwirkung an der Konzeption und Umsetzung von Gruppenarbeit ist bereits in vielen Verwaltungen zu einer Personalratsaufgabe geworden. Dies wird einmal mehr gelten, wenn im virtuellen, technisch enthierarchisierten Rathaus isolierte, dezentrale Organisationseinheiten räumlich entfernt selbständig arbeiten und im Rahmen ganzheitlicher Aufgabenabwicklung die Fähigkeit zu eigenständigem Handeln, zur Selbstkontrolle gefragt ist. Die neuen Stichworte sind „computer-based teamwork“, „computer-based training“ etc. Die Beschäftigten müssen daher Online-Kompetenz gewinnen, d.h. die Fähigkeit, in virtuellen Netzen teamorientiert mit hoher Sozialkompetenz ergebnisorientiert zu arbeiten.

Wenn man solche Zukunftsaussichten der Personalvertretung formuliert, ist indes auch zu berücksichtigen, dass die Individualisierung der Arbeit, die Flexibilisierung der Arbeitszeiten, die Dezentralisierung der Arbeitsstätten und die Virtualisierung der Verwaltung zugleich die Mitwirkungschancen der Interessenvertretungen gefährden könnten. Zu denken wäre in diesem Zusammenhang allein an die eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten über tariflich oder betrieblich ausgehandelte Arbeitszeit und an die neuen Herausforderungen der unterschiedlichen Telearbeitsformen. Schon mit der Binnenmodernisierung auf der Grundlage des New Public Managements hat die Umstrukturierung der Personalvertretungsarbeit begonnen. Sie wird sich daher im digitalen Reformschub fortsetzen. Vergleichbare Lösungen müssen während der elektronischen Verwaltungsmodernisierung erarbeitet werden. Für die Technik- und Organisationsgestaltung in dezentralen Verwaltungseinheiten braucht der Personalrat Zulieferkanäle, um die Interessen der Beschäftigten zu sortieren und im Rahmen einer übergreifenden Interessenvertretungspolitik zu bündeln. Das gelingt durch eine digitalisierte Personalratsarbeit mit den entsprechenden technischen Voraussetzungen. Auf die Personalräte wartet als Co- und Interessenmanager also ein



verändertes Informationsmanagement und eine neue Betreuungsarbeit (Mühlberg 2001). Mit anderen Worten: Personalräte müssen Online-Kompetenzen gewinnen. Das setzt einen allgemeinen Zugang zu den neuen IuK-Techniken voraus. Das Internet wird zu einer Grundlage für das Informations- und Wissensmanagement der Personalvertretung. Personalräte erhalten Informationen über das Internet und geben sie über das Intranet weiter, zugleich werden ihnen über diese Informationskanäle die Problemlagen und örtlichen Interessen transparent, z.B. auch durch Beschäftigtenbefragungen via Netz oder im Rahmen von Chatsprechstunden des Personalrats. Dazu gehört künftig auch eine eigene Homepage des Personalrats mit Diskussionsforen und Links zu Gewerkschaften, anderen Organisationen und Wissensquellen.

Um diese „Online-Interessenvertretungsarbeit“ zu realisieren, müssen die Beschäftigten selbst über die entsprechenden Online-Zugänge verfügen. Beteiligung in der virtuellen Verwaltung wird immer mehr an die entsprechenden technikgestützten Voraussetzungen gebunden sein. In diesem Zusammenhang werden Personalräte darauf achten, dass die neuen Informations- und Kommunikationsmedien allen Beschäftigten zugänglich sind (z.B. dezentrale Terminals mit Internet- und Intranetanschluss) und die Spaltung zwischen Modernisierungsgewinnern und -verlierern nicht vertiefen.

### **3.3 Der „Konzern Stadt“ als neue Mitbestimmungsebene**

Der kommunale Sektor organisiert sich in Konzernstrukturen. Personalräte loten gegenwärtig aus, mit welchen Instrumenten die Beschäftigteninteressen dann abgesichert und wie Arbeitnehmerinteressen durch neue Personalrats- und Betriebsratskooperationen vertreten werden (dazu grundlegend Schneider et al. 2001).

#### *Ausgliederungsvorhaben und soziale Abfederungsinstrumente: die Schutzaufgabe*

Die Realität gestaltet sich nicht selten folgendermaßen: Wenn die Verwaltungsakteure den Personalrat über ihre Ausgliederungsvorhaben informieren, sind die Vorstellungen festgezurr und die Entscheidungen bereits gefallen. Den Personalräten bleibt nicht mehr viel anderes übrig als die prognostizierbaren Arbeits- und Sozialfolgen abzuschätzen und Instrumente für einen sozialverträglichen Übergang zu entwickeln. Sie wehren Gefahren ab und erfüllen ihre Schutzfunktion.

Diese Gefahrenabwehr erfolgt mit unterschiedlichen Instrumenten. Zu den wichtigen Schutzmaßnahmen zählen z.B. der Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen, der Erhalt sozialversicherungspflichtiger und tarifgebundener Arbeitsplätze, die ganzjährige, unbefristete Beschäftigung in Vollzeit und ähnliches. In (Dienst-) Vereinbarungen bzw. Überleitungsverträgen werden dazu garantierte Rückkehrrechte für die Beschäftigten und andere Absicherungen, wie die Sicherung der Gültigkeit von Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes, ausgehandelt (vgl. auch Killian/Schneider 1999: 14 f.).

Neben solchen Schutzabkommen, die für Personalräte inzwischen Standard sind, wird in einem modernen „Stadtkonzern“ aber vor allem eine neue Interessenvertretungsebene relevant, durch die auch Gestaltungsaufgaben wahrnehmbar sind.

### *Personal- und Betriebsratskooperation: die Gestaltungsaufgabe*

Die Interessenheterogenität nimmt in städtischen Konzernstrukturen zu – eine Folge der neuen Rahmenbedingungen. In der Stadtverwaltung vertreten Personalräte nicht nur Angestellte, Beamte und Arbeiter sowie spezielle Interessengruppen (Leistungsbeeinträchtigte, Jugendliche, Frauen etc.), sondern unter diesen Gruppen neuerdings auch die Beschäftigtensegmente der Modernisierungsgewinner und -verlierer. Vergleichbare Interessengruppen finden sich auch in den ausgegliederten Unternehmen: nicht nur die Rationalisierungsgewinner und -verlierer, sondern zunehmend Beschäftigte, die außerhalb von Normarbeitsverhältnissen (des öffentlichen Dienstes) beschäftigt sind. Zwischen den unterschiedlichen Interessenvertretungen, den Betriebsräten aus den Ausgliederungen und dem Personalrat der Kernverwaltung, steigt die Inhomogenität. Die Folgen sind ambivalent. Die lokalen Interessenvertretungen stellen in ihrem Wirkungsbereich zwar einen zielgenauen Interessenausgleich her. Dagegen wird eine Zersplitterung der übergreifenden Interessenvertretungspolitik riskiert, wenn die Arbeitnehmerinteressen nicht sortiert und in einer strategisch ausgerichteten Gesamtvertretung zusammengefügt sind.

In der Summe entstehen Fachbereichs-, Abteilungs- bzw. Betriebsegoismen und damit neue Entsolidarisierungen. Untersuchungen über die Arbeit und Rolle von Personalvertretungen bei gesteigerter Wertigkeit von städtischen Konzernstrukturen gelangen daher zu folgendem Ergebnis: „Die Komplexität der Arbeitsbeziehungen im kommunalen Sektor nimmt stark zu“ (Schneider et al. 2001: 132 u. Abb. 12). Das kommunale, interessenvertretungspolitische Aktionsfeld ist unübersichtlich und die Informationsbeschaffung schwierig. Die Position der Interessenvertretungen ist geschwächt und die gestalterischen Möglichkeiten haben abgenommen. Infolgedessen hat die Suche nach einer konzernbezogenen Interessenvertretung, einem übergeordneten Vertretungsgremium für alle Verwaltungsteile und Unternehmen begonnen. Erst diese neue Interessenvertretungsebene sichert nämlich den Akteurstatus auch im Konzern Stadt und verleiht neue Definitionsmacht in Regelproduktionsprozessen.

Die Einrichtung einer Konzernarbeitnehmervertretung ist aber ein kompliziertes Projekt, das die Arbeitsbeziehungen tangiert und an Voraussetzungen geknüpft ist, die über seine Erfolgsaussichten entscheiden. Die maßgeblichen Akteure müssen Intention und Zweck einer Konzernarbeitnehmervertretung zunächst verinnerlichen und als eine Ergänzung des Konzernvorstands verstehen, um eine Schnittmenge aus wirtschaftlichen und arbeitnehmerorientierten Interessen zu bilden, die den Konsens und damit den sozialen Frieden sichert. Das Gründungsvorhaben gelingt unter den momentanen Rahmenbedingungen nur, wenn Personalräte bei den wichtigsten kommunalen Akteure Unterstützung finden und ein städtischer Kooperationspartner aus der

Verwaltungsspitze (vornehmlich der Oberbürgermeister) die Einrichtung der Konzernarbeitnehmervertretung lanciert.<sup>4</sup> Auch ohne eine tragfähige politische Ratsmehrheit ist das Gründungsvorhaben daher kaum durchführbar. Personalräte leisten aus diesem Grunde politische Überzeugungsarbeit. Nachdem die Konzernarbeitnehmervertretung vertraglich vereinbart und implementiert ist, beginnen die einzelnen Interessenvertretungen des „Konzerns Stadt“ nach betriebsinteressenübergreifenden Positionen zu suchen. Die meisten Konzernarbeitnehmervertretungen befinden sich noch in einer Klärungsphase darüber, welches eigentlich die gemeinsamen Interessen der Konzernbeschäftigten sind. Dazu gehören z.B. interne Leistungs- bzw. Auftragsvergaben innerhalb des Konzerns Stadt, worauf die Konzerntöchter verpflichtet werden. Eine Konzernarbeitnehmervertretung vermag durch den Austausch, den „kurzen Dienstweg“ zwischen Personal- und Betriebsräten, auf diesem Feld einiges zu bewegen. Vergleichbares gilt auch für geplante Stelleneinsparungen im Rahmen kommunaler Haushaltssicherungskonzepte und konzerninterner Stellenausschreibungen bzw. Job-Börsen.

Mit dem Interessenabgleich wird kein einfacher Lernprozess in Gang gesetzt. Er bietet aber die Chance, durch neue Aushandlungsbeziehungen Betriebsegoismen konstruktiv zu überwinden. In diesem Zusammenhang vermitteln Personalräte auch den Beschäftigten Sinn und Zweck einer übergreifenden Interessenvertretungspolitik, da der Interessenhorizont der Beschäftigten naturgemäß auf den eigenen Organisationsbereich ausgerichtet ist.

Wenn das Projekt letztlich Erfolg hat, taugt die neue Konzerninteressenvertretung dazu, die zentrifugalen Fliehkräfte zwischen den Interessenvertretungsgremien aufzuheben. Sie trägt zur Förderung von neuer Solidarität zwischen den Beschäftigten bei. Zudem entsteht durch sie eine neue Machtressource und im Ergebnis ein neuer Akteur in den konzernbezogenen Entscheidungsstrukturen. Der Weg dorthin ist allerdings dornig, da die rechtlichen Voraussetzungen zur Mitbestimmung im Konzern Stadt fehlen. Vielmehr erschweren die unterschiedlichen gesetzlichen Voraussetzungen (Betriebsverfassungsgesetz, Landespersonalvertretungsgesetz) eine durchsetzungsfähige Interessenvertretungsarbeit.

Trotz dieser Schwierigkeit entwickeln sich heute überall neuartige Kooperationen zwischen den Interessenvertretungen. Häufig handelt es sich noch um informelle Varianten, aber seit jüngster Zeit existieren bereits ausgehandelte Konzernarbeitnehmervertretungen, die zwar noch keine Mitbestimmungsrechte haben, aber zumindest Informations-, Beratungs- und Anhörungsrechte.

Die Mitbestimmungsregelungen zum Konzernbetriebsrat des industriellen Sektors sind auf den Konzern Stadt nicht eins zu eins übertragbar. Die originären Zuständigkeiten und rechtlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten verbleiben bei den Betriebsräten und dem Personalrat. In der Regel planen die betroffenen Interessenvertre-

---

<sup>4</sup> Die kommunalen Arbeitgeberverbände sind meistens die Widersacher des Projekts, daher ist die Unterstützung durch die Verwaltungsspitze besonders wichtig.

tungsorgane auch nicht, ihre Mitbestimmungskompetenz an eine Konzernarbeitnehmervertretung abzugeben. Der Partizipationsgrad der auf der städtischen Konzernebene neu entstandenen Interessenvertretungsgremien bewegt sich auf der Ebene von Vorschlagsrechten gegenüber dem Konzern- bzw. Verwaltungsvorstand. Festgelegt ist in Vereinbarungen zur Bildung eines Konzernbeschäftigtenrats (Stadt Essen beispielsweise), dass der Konzernbeschäftigtenrat zwar Betriebs- und Dienstvereinbarungen vorbereiten kann, zu deren Rechtsverbindlichkeit aber Vereinbarungen zwischen den Betriebsräten und dem jeweiligen geschäftsführenden Organ bzw. dem Personalrat der Stadt und der Verwaltungsspitze abzuschließen sind.

Noch muss sich die Erkenntnis weiter verbreiten, dass eine solche Konzernarbeitnehmervertretung eine Unterstützung und innovative Gestaltungsinstanz darstellt und keine Flexibilitätshürde. Ebenso wie im Rahmen der Binnenmodernisierung erhöht die Politik einer progressiven Konzernarbeitnehmervertretung durch ihr Co-Management die Aussichten, den Konzern Stadt beschäftigtenverträglich und auch bürgerfreundlich unter gesamtstädtischen Zielen zu steuern. Deshalb wollen Personalräte die multilaterale Partizipation auf der Konzernebene fortschreiben. Auch dafür stehen die Chancen nicht schlecht, sie hängen allerdings davon ab, ob künftig die gesetzlichen Voraussetzungen zur Mitbestimmung im Konzern Stadt geschaffen werden. Die lokalen Vereinbarungen zur Einrichtungen von Konzernarbeitnehmervertretungen stehen oder fallen heute jedenfalls mit den sozialen, individuellen Austauschbeziehungen in den einzelnen Kommunen.

#### **4. Schlussfolgerungen**

Die Verwaltungsmodernisierung bringt nicht nur Bewegung in die Verwaltungsorganisation, sondern auch in die Arbeitsbeziehungen und in das Außenverhältnis zur Bürgerschaft. Auf dem Feld der Binnenreform scheint die unilaterale Partizipation endgültig ausgedient zu haben. Die multilaterale Partizipation ist zum dominanten Prinzip in den Verhandlungs- und Entscheidungsstrukturen geworden. Sie wird um eine kooperative Personalratsbeteiligung im Rahmen der Umsetzungs- und Diffusionsstrukturen ergänzt. Die Personalvertretung erstarkt somit zu einem Akteur, der den Modernisierungsprozess mit entscheidenden Impulsen anreichert. Während der Reform der Kommunalverwaltung stellt der Personalrat ein Korrektiv und zugleich eine Innovationsinstanz dar.

Im Rahmen der Genese städtischer Konzernstrukturen wird sogar das Profil eines neuen kommunalen Akteurs erkennbar: die Konzernarbeitnehmervertretung. Die neuen Rollen der Interessenvertretung als Co-Manager, Interessenmanager und Veränderungsagent verlängern sich auf das kommunale Konzernmanagement und damit eine neue Top-Entscheidungsebene. Diese Entwicklung erweitert die kommunalen Arbeitsbeziehungen.

In der Kernverwaltung wie im Konzern Stadt hängt die Reichweite der Partizipationschancen aber von den Interpretationsmustern ab, mit denen die Interessenvertretung ihre Akteursrolle definiert und ausfüllt. Verglichen mit reaktiven Handlungs-

mustern ist der vielversprechendste Weg die Perspektive eines progressiven Politikverständnisses, mit dem ein Co-Management gefestigt wird. Auf allen kommunalen Handlungsebenen befinden sich die Interessenvertretungen im Spagat zwischen Rationalisierungsschutz und Modernisierungsmanagement. Auch die Problematik, ob sie dabei unter den spezifischen örtlichen Rahmenbedingungen eine ausgewogene Balance herzustellen vermögen, entscheidet über ihr Selbstverständnis als Akteur in der kommunalen Verwaltungsreform.

Eine andere Perspektive modernisierter kommunaler Arbeitsbeziehungen ist erst verschwommen erkennbar. Team- und Gruppenarbeit, die den Beschäftigten neue Definitionsmacht verleihen würde, existiert allenfalls auf Reforminseln oder mit begrenztem Partizipationsgrad und eingegrenzter Partizipationsquote in befristeten Beteiligungsprojekten. Zu den Kernproblemen der Beschäftigtenpartizipation zählt daher ihre Nachhaltigkeit bzw. Verstetigung (Kißler et al. 2000: 231ff.). Personalräte haben dies als Herausforderung begriffen und angenommen. Sie versuchen, das Projekt Verwaltungsreform um eine Restrukturierung der Arbeit zu ergänzen, die die partizipative Arbeitsorganisation als strukturinnovatives Element dauerhaft in der Verwaltungsorganisation implementiert. Wie dieses Experiment ausgehen wird, ist noch nicht abzusehen. Damit bleibt auch die Frage offen, wie nachhaltig der Wandel der Arbeitsbeziehungen – auch im Sinne einer fortschreitenden Demokratisierung der Kommunalverwaltung und damit auch das Außenverhältnis zur Bürgerschaft – sich in Zukunft gestalten.

Die partizipative Öffnung der Reformprozesse im Binnenbereich ermöglicht die Beteiligung der Beschäftigten und ist konstitutiv für eine Organisationsentwicklung von der Behörde zum kundenorientierten Dienstleistungsunternehmen. Die meisten Kommunalverwaltungen haben in den letzten Jahren diesen Reformweg eingeschlagen und erhebliche Anstrengungen unternommen, um Wirtschaftlichkeit und Effizienz zu erhöhen. Die Kundenorientierung als Reformziel ist dabei allerdings häufig auf der Strecke geblieben. Doch gerade sie ist substantiell für das Ziel einer aktivierenden Verwaltung, die sich Hand in Hand mit den Bürgern um die öffentlichen Belange kümmert. Analog zur Kompetenzausstattung der Belegschaften werden deshalb gegenwärtig in der kommunalen Praxis neue Formen der Kundenbeteiligung, des Wettbewerbs, der Bündelung von Dienstleistungen und Qualitätspolitik erprobt, die geeignet sind, das Außenverhältnis zur Bürgerschaft auf eine neue Grundlage zu stellen: die Verwaltung kommt „auf Augenhöhe“ (Bogumil et al. 2001).

Wie im kommunalen Dienstleistungsunternehmen begegnet auch auf dem Weg zur „Bürgerkommune“ der Personalrat neuen Herausforderungen, mit der Notwendigkeit zur Neuorientierung. Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Erledigung öffentlicher Aufgaben bedeutet zugleich eine neue Arbeitsteilung zwischen professionellen Dienstleistern und ihren traditionellen Abnehmern. Wie die verwaltungsinterne Arbeitsteilung ist auch die gemeinsame Leistungserstellung im Außenbereich geprägt von unterschiedlichen Interessen und deshalb nicht konfliktfrei. Das bürgerschaftliche Engagement weitet den Interessenvertretungshorizont der Personalräte aus und erhöht zugleich das Konfliktpotential. Auch wenn in vielen Fällen Be-

schäftigten- und Bürgerinteressen kongruent sind, verweisen jedoch zahlreiche Reformbeispiele auf das latente Konfliktpotential von erfolgreichen Reformmaßnahmen, die das Außenverhältnis zum Bürger verbessern. So kollidieren zum Beispiel in Bürgerämtern die Interessen von Beschäftigten an „freien Samstagen“ mit dem Bürgerinteresse an erweiterten Öffnungszeiten, wozu zunehmend auch die Öffnung von Ämtern an Samstagvormittagen gehört. Im Zweifelsfalle ist der Personalrat die Interessenvertretung der Beschäftigten – denn als solcher ist er qua Wahlen legitimiert und kann sich deshalb nur bedingt an der Interessenvertretungspolitik von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten orientieren. Auch diese vertreten, was häufig unbemerkt bleibt, nicht nur die Interessen der weiblichen Arbeitskräfte in der Kommunalverwaltung, sondern auch die Frauen in der Kommune.

Auf dem Weg zur „Bürgerkommune“ begegnet der Personalrat aber nicht nur neuen Herausforderungen, sondern auch neuen Bündnispartnern. Diese sind neben engagierten Bürgerinnen und Bürgern vor allem jene politischen und Verwaltungsakteure, die als Reformprotagonisten auftreten und in „Meinungsführungskoalitionen“ (Naschold) maßgeblich zum Gelingen der Reform beitragen.

## Literatur

- Bogumil, J./Kißler, L. (1995): Neue Steuerung der öffentlichen Verwaltung – wohin steuert der Personalrat? In: *Der Personalrat* 10: 414-418.
- Bogumil, J./Kißler, L. (1998): Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse. In: Budäus, D./ Conrad, P./ Schreyögg, G. (Hg.): *New Public Management. Managementforschung* 8. Berlin und New York: 123-149.
- Bogumil, J./Holtkamp, L./Kißler, L. (2001): *Verwaltung auf Augenhöhe. Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik*. Berlin.
- Greifenstein, R./Kißler, L. (2000): *Personalvertretung in Reformrathäusern. Zur Standortsuche von Personalräten im Modernisierungsprozeß*. Berlin.
- Greifenstein, R./Jansen, P./Kißler, L. (1993): *Gemanagte Partizipation*. München.
- Hibbeler, H. (1998): „Markttest“ öffentlicher Dienstleistungen. Einführung von Wettbewerb durch flächendeckende Angebotsbeziehung – Konzept des Personalrats der Stadt Detmold. Diskussionspapier des WZB FS II 98-208. Berlin.
- Killian, W./Schneider, K. (1999): *Arbeitnehmervertretung im „Konzern Stadt“*. Ergebnisse einer Umfrage zum Wandel betrieblicher Interessenvertretung. Arbeitspapiere der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation. Kassel.
- Kißler, L./Bogumil, J./Greifenstein, R./Wiechmann, E. (1997): *Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltung auf dem Prüfstand der Praxis*. Berlin.
- Kißler, L./Euringer, S./Graf, M./Wiechmann, E. (1999): *Im Schatten der Verwaltungsreform – Beschäftigtenbeteiligung im Urteil der Personalräte. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung in den Großstadtverwaltungen*. In: *WSI-Mitteilungen* 11: 783 – 790.
- Kißler, L./Graf, M./Wiechmann, E. (2000): *Nachhaltige Partizipation. Beschäftigtenbeteiligung als Beitrag für mehr Chancengleichheit*. Berlin.
- Kißler, L./Greifenstein, R./Bogumil, J. (2001): *Beschäftigtenbeteiligung, Arbeitszufriedenheit und Motivation*. In: Kißler, L./Wiechmann, E. (Hg.): *Partizipation im Rathaus auf dem Prüfstand von Forschung und Praxis*. Baden-Baden: 103-117.

- Mühlberg, A. (2001): Virtuelles Rathaus und neue Arbeitsformen – Anforderungen an die tarifvertragliche Gestaltung der neuen Online-Arbeitswelten.  
[http://www.verdi-net/themen/virtuelle.../doku\\_muehlberg.php](http://www.verdi-net/themen/virtuelle.../doku_muehlberg.php).
- Naschold, F./Bogumil, J. (2000): Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. 2. Aufl., Opladen.
- Nentzel, B. (2001): Teamstrukturen in der Stadtverwaltung Detmold. In: Kißler, L./Wiechmann, E. (Hg.): Partizipation im Rathaus auf dem Prüfstand von Forschung und Praxis. Baden-Baden: 65-70.
- Schneider, K./Böck, K./Killian, W./Kneissler, Th. (2001): Interessenvertretung im „Konzern Stadt“. Herausbildung neuer Arbeitsbeziehungen im Prozess organisatorischer Dezentralisierung. Arbeitspapiere der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation. Kassel.
- Sperling, H.-J. (1999): Verwaltungsmodernisierung und Partizipation. Marburg.