

Universität Konstanz

Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft

1. Betreuer: Prof. Dr. B. Keller

2. Gutachter: Prof. Dr. H. Illy

Mitbestimmung im öffentlichen Sektor

Die Personalräte der Universitäten

Baden-Württembergs

Diplomarbeit

Roland Weis

Goldbach 43

88662 Überlingen

Vorwort

Die Mitbestimmung im öffentlichen Sektor ist in den Arbeitsbeziehungen, ganz im Gegensatz zur Mitbestimmung in der Privatwirtschaft, ein bislang kaum beachtetes Feld. So ist es auch verständlich, daß mir bei meiner Forschungsarbeit in dem einen oder anderen Personalrat mit anfänglichem Mißtrauen begegnet wurde (Zitat: „Sind Sie Journalist?“). Dieses konnte jedoch in allen Fällen rasch überwunden werden.

Nicht verschwiegen werden soll, daß die Ergebnisse der Befragungen teilweise überraschend und unerwartet ausgefallen sind. Ich hoffe, daß diese Arbeit der Anstoß zu weiteren Forschungsbemühungen ist, vielleicht aber auch den einen oder anderen Impuls für die Mitbestimmungsarbeit selbst gibt.

Diese online publizierte Version ist gegenüber der Diplomarbeit überarbeitet worden. Insbesondere wurden Hinweise und Anregungen der betreuenden Professoren und der Personalräte aufgenommen sowie die Verweise auf den nicht veröffentlichten Anlageband entfernt, in dem sich die transkribierten Interviews befinden.

Mein Dank gilt Herrn Prof. Dr. Berndt Keller, der sich bereit erklärt hat, diese Diplomarbeit zu betreuen, sowie Herrn Prof. Dr. Hans Illy für seine Bereitschaft, die Zweitkorrektur zu übernehmen. Desweiteren möchte ich all den Personalratsmitgliedern danken, die zu einem Interview bereit waren und mir Rede und Antwort gestanden haben. Außerdem möchte ich mich bei all denjenigen bedanken, die mir mit Rat und Tat, sei es in organisatorischen Dingen o. ä., bei meiner Arbeit geholfen haben.

Roland Weis

Überlingen, im März 2002

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Inhaltsverzeichnis

A. Mitbestimmung im öffentlichen Sektor

1. Einleitung	5
2. Problemstellung	6
3. Vorgehen	8
4. Interessenvertretung und Mitbestimmung im öffentlichen Sektor ..	9
4.1. Das Bürokratiemodell von M. Weber	9
4.2. Das System der Interessenvertretung und Mitbestimmung im öffentlichen Sektor	14
4.3. Theorie und Hypothesen	21

B. Personalräte der Universitäten Baden-Württembergs

5. Methoden und Datenerhebung	26
6. Die Personalräte im politisch-administrativen System des Landes Baden-Württemberg	28
6.1. Personalräte und Gewerkschaften	28
6.2. Personalräte und Parteien	31
6.3. Direkte Kontakte in das politisch-administrativen System	32
6.4. Zwischenergebnis	34
7. Die Personalratsarbeit in der Praxis	35
7.1. Grundzüge des LPVG	36

7.2. Die Politik der Personalräte	40
7.3. Konfliktlinien	44
7.4. Dienstvereinbarungen als Gestaltungsinstrument	48
7.5. Probleme und aktuelle Fragen der Mitbestimmung	50
7.6. Problemgruppen der Mitbestimmungsarbeit	57
7.7. Zwischenergebnis	62
8. Die Institutionen der Mitbestimmung und ihr Zusammenwirken ...	65
8.1. Personalrat und Senat	65
8.2. Personalrat und Frauenvertretung	68
8.3. Personalrat und Schwerbehindertenvertretung	70
8.4. Personalrat und Jugend- und Auszubildendenvertretung	70
8.5. Zwischenergebnis	71

C. Ergebnis und Ausblick

9. Zusammenfassung und Ergebnis	73
10. Ausblick	80
11. Schluß	86
12. Literatur	88

D. Anhang

13. Interviewleitfaden	95
14. Fragebogen für Personalräte	100

A. Mitbestimmung im öffentlichen Sektor

1. Einleitung

Innerhalb der Forschungsdisziplin Industrielle Beziehungen gibt es Bereiche, die sehr gut erforscht sind, wozu z. B. Gewerkschaften und Betriebsräte zählen. Weitere Themenfelder, wie Arbeitgeberverbände oder direkte Partizipation der Mitarbeiter, sind ebenfalls Gegenstand von Forschungsbemühungen, bleiben jedoch qualitativ und quantitativ etwas hinter ersteren zurück (einen Überblick über aktuelle Trends findet sich im Bericht der Kommission Mitbestimmung (1998)). Daneben gibt es jedoch auch Gebiete, die in der aktuellen Diskussion weitgehend unberücksichtigt bleiben, wozu insbesondere die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst zählen. Gegenstand der Debatte ist hier vor allem die überbetriebliche Ebene mit der im Vergleich zur Wirtschaft hohen Anzahl an Interessenverbänden (siehe hierzu insbesondere Keller 1993), wobei nicht zuletzt deren Publikationen hilfreich sind. Anders verhält es sich mit der betrieblichen Interessenvertretung durch Personalräte, hier findet sich erheblich weniger Literatur.

Publikationen zu dem Thema Mitbestimmung im öffentlichen Sektor kommen in der Regel aus zwei Gebieten, mit entsprechendem Fokus. Zunächst finden sich Artikel zum Bereich Verwaltungsreform in Kommunen und der Rolle der Personalräte im Veränderungsprozeß (z. B. Palm 1998; Blanke 1998; Greifenstein/Kißler 2000), wobei eben weniger die Mitbestimmung als vielmehr die Verwaltungsreform im Vordergrund steht. Erst in jüngster Zeit rückte auch die Landesebene und deren nachgeordnete Bereiche, zu denen auch die Universitäten zählen, in das Blickfeld (vgl. Kißler et al. 2000: 5; Brinckmann 1998). Der zweite, und die Diskussion um die betriebliche Mit-

bestimmung im öffentlichen Sektor dominierende Bereich ist die juristische Seite (z. B. Rooschütz et al. 2000).¹

Was aber in der Literatur weitgehend fehlt ist eine sozialwissenschaftliche Perspektive, die die Praxis der Personalratsarbeit zu erforschen versucht (zu den Ausnahmen gehört Dorsch-Schweizer/Schulten 2001). Die aus arbeitspolitischer Sicht interessanten Fragen, wie das Verhalten von Personalräten unter Berücksichtigung der Handlungsspielräume und Interessenlagen gegenüber der Arbeitgeberseite, mögliche Repräsentationsprobleme u. ä., sind bislang nie untersucht worden.

Dies ist erstaunlich angesichts der Tatsache, daß im öffentlichen Sektor trotz der seit etwa eineinhalb Jahrzehnten andauernden Reform-, Privatisierungs- und Outsourcingbemühungen immer noch eine sehr große Anzahl an Mitarbeitern - im Jahre 1995 insgesamt 5,52 Mio. (Statistisches Bundesamt 1997: 247), davon ca. 430 Tausend im Hochschulbereich (Statistisches Bundesamt 1997: 249) - beschäftigt sind, und in Zukunft auch sein werden. Da das theoretische und empirische Wissen aus den Industriellen Beziehungen der Wirtschaft nur bedingt übertragen werden kann (vgl. Keller/Henneberger 1999: 233), besteht hier eine Lücke, die vor dem Hintergrund des Wandels im öffentlichen Sektor eher größer als kleiner wird.

2. Problemstellung

Im Rahmen dieser Diplomarbeit soll in einem Bereich des öffentlichen Dienstes, den Universitäten Baden-Württembergs, die Mitbestimmungspraxis untersucht werden. Da die Universitäten im Zuständigkeitsbereich der Länder liegen, ist das Landespersonalvertretungsgesetz Baden-Württembergs (LPVG)

¹ Die wichtigsten Zeitschriften sind "Der Personalrat" und "Die Personalvertretung"

die rechtliche Grundlage der Personalratsarbeit. Dies ist zwar nur ein kleiner Bereich im Vergleich zur öffentlichen Verwaltung insgesamt, jedoch ist der einheitliche institutionelle Rahmen bei der Forschungsarbeit von Vorteil, da andere Rahmenbedingungen meist auch Unterschiede in der Mitbestimmungsarbeit bewirken. Desweiteren gehören die Universitäten zu den größeren Dienststellen, was eine etwas umfangreichere Personalratsarbeit vermuten läßt.

Der empirische Teil dieser Arbeit soll in drei Bereiche eingeteilt werden, um die Mitbestimmung komplett abdecken zu können. Erstens soll die Verflechtung der Personalräte in das politisch-administrative System Baden-Württembergs untersucht werden. Ziel ist die Analyse von Einflußnahmeversuchen auf die Politik der Landesregierung, deren Entscheidungen weitreichende Auswirkungen sowohl für die Bediensteten der Universitäten als auch für die Mitbestimmungsarbeit selbst haben.

Der zweite Bereich der empirischen Arbeit beleuchtet die Praxis der Personalratsarbeit selbst. Neben dem Landespersonalvertretungsgesetz als rechtlicher Grundlage und deren Wirkung soll insbesondere die Umsetzung untersucht werden. Hier sollen der Mitbestimmungsprozeß diskutiert sowie Schwerpunkte, Konfliktfelder und Problembereiche der Mitbestimmungsarbeit identifiziert werden, um einen umfassenden Einblick in die Personalratsarbeit zu bekommen.

Im dritten Teil der Untersuchung werden weitere mitbestimmungsrelevante Bereiche analysiert, ohne die das Bild über die Mitbestimmungsarbeit zwar nicht falsch, aber doch unvollständig wäre. Hierzu gehört zunächst die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen im Senat der Universitäten, aber auch das Verhältnis des Personalrats zu weiteren Institutionen der Mitbestimmung, die im Gegensatz zum Personalrat nur die Interessen spezieller Grup-

pen vertreten. Dies sind die Jugend- und Auszubildendenvertretung, die Frauenbeauftragte und Frauenvertreterin sowie der Schwerbehindertenvertreter, wobei letztere im Gegensatz zur ersten die spezifischen Interessen gegenüber der Arbeitgeberseite auch unabhängig vom Personalrat vertreten können.

Nicht diskutiert werden in diesem Rahmen insbesondere Personalratswahlen sowie die Arbeit des Hauptpersonalrats im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst.

An dieser Stelle sei noch einmal darauf hingewiesen, daß über die Arbeit von Personalräten im allgemeinen und der an Hochschulen im besonderen wenig bekannt ist, und daß das theoretische und empirische Wissen aus der Privatwirtschaft nur bedingt auf den öffentlichen Sektor übertragen werden kann. Dies macht diese Arbeit interessant und innovativ, da sie ein bislang kaum beachtetes Feld der Arbeitsbeziehungen untersucht.

3. Vorgehen

Teil A der Arbeit soll dazu dienen, die Grundlage für die empirische Arbeit zu legen. Nach einleitenden Vorbemerkungen zum Stand der Forschung in Kapitel 1 wurde in Kapitel 2 die Problemstellung verdeutlicht. In Kapitel 3 wird das Vorgehen bzw. der Aufbau der Arbeit erläutert. In Kapitel 4 wird das System der Interessenvertretung und Mitbestimmung im öffentlichen Sektor dargestellt. Dies dient dazu, einerseits die Unterschiede in den Arbeitsbeziehungen zwischen der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Sektor aufzuzeigen, andererseits soll hier aber auch der Rahmen für die weitere Forschungsarbeit im Sinne einer Hypothesenbildung gesetzt werden.

Teil B stellt den empirischen Teil der Arbeit dar. In Kapitel 5 wird auf die

Methoden und die Datenerhebung eingegangen. In Kapitel 6 wird der Frage nachgegangen, ob und wie die Personalräte Einfluß auf die Landespolitik nehmen, gefolgt von einer Analyse des Landespersonalvertretungsgesetzes und dessen Umsetzung in die Praxis in Kapitel 7. Anschließend soll noch kurz auf weitere Institutionen der Mitbestimmung eingegangen werden, um das Bild über die Mitbestimmungspraxis abzurunden.

Den Schluß bildet Teil C, der eine Zusammenfassung der Ergebnisse (Kapitel 9), einen Ausblick (Kapitel 10) sowie eine Einschätzung zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf den gesamten öffentlichen Sektor in Kapitel 11 umfaßt.

4. Interessenvertretung und Mitbestimmung im öffentlichen Sektor

Wie oben schon angedeutet sind die Theorien und Hypothesen über die Arbeitsbeziehungen in der Wirtschaft nicht ohne weiteres auf den öffentlichen Sektor übertragbar (vgl. Keller/Henneberger 1999: 233), was auf systematische Unterschiede zurückzuführen ist. Diese Unterschiede zu diskutieren ist Gegenstand dieses Kapitels. Zu diesem Zweck soll zunächst auf das Bürokratiemodell von Max Weber eingegangen werden, mit dem trotz aller Probleme und Kritiken am besten der öffentliche Sektor charakterisiert und analysiert werden kann. Darauf aufbauend wird das System der Interessenvertretung und Mitbestimmung dargestellt, um daraus dann Forschungshypothesen abzuleiten.

4.1. Das Bürokratiemodell von M. Weber

Kern der Analyse von Max Weber ist die Rationalität der Bürokratie als In-

strument legaler Herrschaft (zu folgendem vgl. Kieser 1995: 31-56).

Weber unterscheidet drei Formen legitimer Herrschaft: Die traditionale, die charismatische und die legale. Die traditionale Herrschaft basiert „auf dem Alltagsglauben an die Heiligkeit von jeher geltender Traditionen und die Legitimität der durch sie zur Autorität berufenen.“ (Kieser 1995: 38) Die charismatische Herrschaft dagegen beruht auf der „außeralltäglichen Hingabe an die Heiligkeit oder die Heldenkraft oder die Vorbildlichkeit einer Person und der durch sie offenbarten oder geschaffenen Ordnungen. [...] Dem charismatisch qualifizierten *Führer* [wird] als solchem kraft persönlichen Vertrauens in Offenbarung, Heldentum oder Vorbildlichkeit im Umkreis der Geltung an dieses sein Charisma gehorcht.“ (Kieser 1995: 38, Hervorhebung im Original) Die Legitimität der legalen Herrschaft schließlich zeichnet sich aus durch ihren „*rationalen* Charakter [...] und „auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen und des Anweisungsrechts der durch sie zur Ausübung der Herrschaft Berufenen ruhen“; Gehorsam wird der „legal gesetzten sachlichen *unpersönlichen Ordnung* und dem durch sie bestimmten Vorgesetzten kraft formaler Legalität seiner Anordnungen und in deren Umkreis“ entgegengebracht.“ (Kieser 1995: 39) Als legitim gilt eine Herrschaft im Sinne Webers dann, wenn seine Geltung „bei den Beherrschten den Glauben an die Vorbildlichkeit oder Verbindlichkeit der etablierten Ordnung zu wecken vermag.“ (Kieser 1995: 38) Weber sieht durchaus, daß Herrschaft auch anders begründet werden kann, wie durch materielle Interessen o. ä., da es ihnen jedoch an Legitimität fehlt sind diese wenig stabil.

Die legale Herrschaft ist eine rationale Herrschaftsform, die anderen beiden gelten als vorrational. „*Kennzeichen der Rationalität* sind vor allem *Sachlichkeit, Unpersönlichkeit und Berechenbarkeit* (und um Willkür zu verhindern, R. W.). *Die reinste Form legaler Herrschaft ist die Bürokratie.*“ (Kieser 1995: 39)

Die Bürokratie nach Weber ist ein besonderer Typ des Verwaltungsstabes, der sich im Gegensatz zu Verwaltungsstäben anderer Herrschaftsformen aus hauptberuflichen Beamten zusammensetzt. Daneben weist die Struktur der Bürokratie folgende Merkmale aus (Kieser 1995: 40):

- Es besteht eine Aufgabenteilung, also sachlich abgegrenzte Zuständigkeiten und Leistungspflichten (Amt, Aufgabenbereich oder Stelle) sowie die dafür notwendige Weisungsbefugnis, die personenunabhängig und generell festgelegt werden.
- Es gibt eine Amtshierarchie, also ein festes System von Unter- und Überordnung, wobei die Instanz die untergeordneten Einheiten kontrolliert. Bei Konflikten sowie Abstimmungs- oder Kompetenzproblemen wird die nächsthöhere Instanz eingeschaltet. Schließlich sieht der hierarchische Instanzenzug neben dem Weisungsrecht auch ein Appellationsrecht, also Berufungen und Beschwerden, von unten nach oben vor.
- Die Amtsführung bzw. Aufgabenerfüllung erfolgt nicht beliebig, sondern nach genauen Regeln, die sich auf die zu erzielenden Erfolge, Kompetenzverteilung, Verfahren, Kommunikationswege u. ä. beziehen. Das Handeln der Bürokratie muß also rechtmäßig sein.
- Ein weiteres Merkmal ist die Aktenmäßigkeit der Aufgabenerfüllung. Sowohl Vorgänge als auch Regeln müssen schriftlich fixiert werden, um eine Personenunabhängigkeit und Kontrollierbarkeit zu erreichen.

Kennzeichen des modernen Staates ist desweiteren, daß die Regeln, nach denen sich die Bürokratie richtet, auch rational gesetzt sind.

Nach Weber ist die Bürokratie den anderen Herrschaftsformen (auch) hinsichtlich der Effizienz überlegen, deren Arbeitsergebnis ebenso berechnet werden kann wie die Leistung einer Maschine. Neben der Maschinenartigkeit

trägt hierzu auch die Arbeitsteilung und die umfassende Disziplinierung der Beamten bei.

Weber sah aber auch, daß mit der Rationalisierung von Institutionen Probleme verbunden sind. „Der Rationalisierungsprozeß hat nun aber aus den Institutionen „stahlharte Gehäuse“ werden lassen, die ein Eigenleben führen, die wuchern und sich verfestigen, die vom Mittel der Daseinsbewältigung zu selbständigen Zwecken werden. Sie engen den Bewegungsspielraum des Menschen ein, stellen seine Entscheidungsfreiheit und Selbstverantwortung in Frage.“ (Kieser 1995: 43) Dies gilt für die Beamten selbst genauso wie für den einzelnen Bürger. Die Abhängigkeit von den formalen Regeln der Bürokratie und ihrer sachlichen, berechenbaren und personenunabhängigen Handhabung ist nicht gleichzusetzen mit einer ausgewogenen Berücksichtigung von Wertorientierungen und Interessen. Der im Amt erworbene fach- und dienstliche Wissensvorsprung versetzt desweiteren die Beamtenschaft in die Lage, sich politischer Steuerung zu entziehen und eigene Interessen zu verfolgen. Die Eigendynamik der Bürokratie kann dazu führen, daß sie vom Mittel zum Selbstzweck wird (Kieser 1995: 43f.).

Als Abhilfe bezüglich der Verselbständigungstendenz der Bürokratie und dem Problem des „stahlharten Gehäuses“ schlägt Weber einen charismatischen Führer an der Spitze der Exekutive vor. Dem Parlament traute Weber die Rolle des Gegengewichts zur Bürokratie nicht zu, da die Abhängigkeit der Abgeordneten von Parteien und deren Spitzen ähnliche Tendenzen und Probleme aufwiesen wie die der Verwaltungsstäbe selbst. Die darin implizierte Gefahr des Abgleitens in faschistische Herrschaftsformen, wie sie sich später im Dritten Reich zeigte, sah er allerdings nicht, hierfür fehlte letztlich auch die politisch-historische Erfahrung. Dennoch bleiben einige Vorteile bestehen: „Eine geringere Anfälligkeit gegenüber inneren Krisen besonders gegen-

über der Parteizersplitterung, einen engeren, unmittelbareren Kontakt der Regierung mit den breiten Massen des Volkes als im reinen Kabinettsystem, eine geringere Abhängigkeit von pressure groups.“ (Kieser 1995: 46)

Webers Thesen sind vielfach kritisiert worden, was nach Kieser (1995: 50ff.) vielfach auch auf Mißverständnissen beruht. Webers Ziel war ein Vergleich zu den Herrschafts- und Verwaltungsformen, die ihnen vorausgingen, und nicht der Entwurf eines Managementkonzepts für die öffentliche Verwaltung o. ä. Seine drei Herrschaftsformen oder auch das Bild von der Bürokratie, das er zeichnete, sind als Idealtypen zu verstehen, die in der Praxis mehr oder weniger davon abweichen (zur Kritik vgl. Kieser 1995: 46ff.).

Weiterentwicklungen von Webers Bürokratiemodell (Kieser 1995: 53ff.) setzen an drei Punkten an: Daß Bürokratien empirisch vielfältige Variationen aufweisen, daß Bürokratien nur unter spezifischen, starren Rahmenbedingungen, wie z. B. einer gleichförmigen Aufgabenstellung, effizient sind, sowie dysfunktionalen Wirkungen bürokratischer Organisationen. In diesem Zusammenhang seien auch die Teufelskreise dysfunktionaler Wirkungen - „Circuli vitiosi“ (Kieser 1995: 55) - erwähnt: Bei dem Versuch, Dysfunktionalitäten zu beseitigen, werden diese nicht beseitigt, sondern eher noch verstärkt (siehe hierzu Kieser 1995: 55).

Trotz aller Probleme und Kritiken: Die Analyse der Bürokratie von Max Weber und seine Weiterentwicklungen beschreiben bis heute die Verhaltensweisen im öffentlichen Sektor besser als andere, insbesondere ökonomische (Markt-) Modelle. Die Rechtmäßigkeit des Handelns, die konsequente Arbeitsteilung, die ausgeprägten Amtshierarchien, die bürokratische Übersteuerung (Kieser 1995: 56) oder auch Kämpfe um Ressourcen, Kompetenzen und Macht spielen sich - zumindest ansatzweise - auch in Universitäten ab, mit allen damit verbundenen Auswirkungen und Problemen für die Mitbe-

stimmungsarbeit.

Gerade diese Punkte sind es aber auch, in denen sich die Privatwirtschaft vom öffentlichen Sektor unterscheidet. Während in der Wirtschaft das Gewinnstreben - und somit eine Abhängigkeit vom Erfolg der erstellten Produkte und Dienstleistungen auf Absatzmärkten - im Vordergrund steht, sind es im öffentlichen Sektor die Rechtmäßigkeit, Berechenbarkeit und Sachlichkeit des Handelns, und somit letztlich die Abhängigkeit von der politischen Führung und deren Politik.

4.2. Das System der Interessenvertretung und Mitbestimmung im öffentlichen Sektor

Das System der Interessenvertretung und Mitbestimmung im öffentlichen Sektor der Bundesrepublik Deutschland weist gegenüber dem der Wirtschaft Parallelen, teilweise aber auch erhebliche Unterschiede auf. Diese darzustellen ist Gegenstand dieses Kapitels.

Das System der Interessenvertretung ist ähnlich wie in der Wirtschaft dual angelegt, mit dienststellenübergreifenden, d. h. sektoralen Interessenverbänden und Gewerkschaften sowie Personalräten auf Dienststellenebene. Der wichtigste Unterschied des Systems der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor gegenüber dem der Wirtschaft besteht darin, daß die korporativen Akteure Staat und Arbeitgeber (-verbände) identisch sind (Keller/Henneberger 1999: 234).

Ein weiterer, wichtiger Unterschied, der zum Verständnis der Strukturen der Interessenvertretung unerlässlich ist, ist der Dualismus der Dienstverhältnisse (Keller/Henneberger 1999: 235). Neben dem auch in der Privatwirtschaft existierenden Tarifmodell für die Arbeiter und Angestellten im öffent-

lichen Sektor existiert noch das Gesetzesmodell für die oben bereits erwähnten Beamten mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Diese Grundsätze sind u. a.:

- „Das grundsätzlich auf Lebenszeit angelegte Dienstverhältnis (*Lebenszeitprinzip*),
- das durch klar definierte Zugangsvoraussetzungen und interne Aufstiegsleitern strukturierte Laufbahnsystem (*Leistungs- und Laufbahnprinzip*),
- die u. a. nach Dienstaltersstufen aufgebaute und deshalb mit zunehmendem (Dienst-) Alter steigende Besoldung (Senioritätsentlohnung), die nach herrschender Rechtslehre nicht nur als Entgelt für die erbrachte Leistung, sondern auch als amtsgemäße Besoldung verstanden wird (*Alimentationsprinzip*),
- die *Fürsorgepflicht* des Dienstherrn sowie,
- die amtsangemessenen *Versorgungsleistungen*, die ebenfalls als Ausfluß des Alimentationsprinzips aufgefaßt werden und somit nicht nach dem ansonsten üblichen Versicherungsprinzip organisiert sind.“
(Keller/Henneberger 1999: 235)

Institutionalisiert wurde das Berufsbeamtentum im Funktionsvorbehalt nach Art. 33 Abs. 4 GG, das besagt, daß die Ausübung hoheitlicher Befugnisse nur Personen übertragen werden dürfen, die in einem öffentlich-rechtlichem Dienst- und Treueverhältnis stehen (Keller/Henneberger 1999: 235).

Arbeiter und Angestellte haben hingegen einen Arbeitnehmerstatus. Trotz dieser rechtlichen Trennung wurden die Arbeitsbedingungen der Dienstverhältnisse nicht zuletzt aufgrund der Strategie der Gewerkschaften einander angeglichen, z. B. die Unkündbarkeit nach 15 Jahren Beschäftigung oder der Angleichung der Alterssicherungssysteme durch Zusatzversorgungen für Ar-

beiter und Angestellte. Was die Tätigkeitsfelder bzw. Funktionen anbelangt, so haben sich auch diese zumindest bei Angestellten und Beamten einander angenähert, so daß die Rechtfertigung dieser Dualität zu Recht in Zweifel gezogen werden kann (vgl. Keller/Henneberger 1999: 236).

Dieser Dualismus wird auch als Zweigleisigkeit des Dienstrechts bezeichnet (beispielsweise bei Keller 1997: 252). Die Trennung zwischen Gesetzes- und Tarifmodell verläuft also weniger zwischen privatem und öffentlichem Sektor, als vielmehr innerhalb des öffentlichen.

Diese Dualität des Dienstrechts schlägt sich auch in der Struktur der korporativen Akteure nieder. Der Deutsche Beamtenbund (DBB) als Dachverband vertritt ausschließlich die Interessen der Beamten und ist ein Zusammenschluß von 53 Einzelverbänden mit etwa 1,1 Mio. Mitgliedern. Daneben existieren noch weitere Verbände, wie beispielsweise der Marburger Bund, sowie mehrere DGB-Gewerkschaften, wobei hier in diesem Zusammenhang insbesondere die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) mit mehr als 3 Mio. Mitgliedern sowie die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) zu nennen sind. Da diese alle drei Beschäftigtengruppen vertreten, konkurrieren sie mit dem DBB um Mitglieder. Generell läßt sich sagen, daß sich der öffentliche Dienst durch eine hohe und unübersichtliche Verbandsvielfalt auszeichnet. Das in der Wirtschaft vorherrschende Industrieverbands- und Einheitsgewerkschaftsprinzip konnte sich nicht durchsetzen.

Die Organisationsgrade sind allgemein höher als in der Wirtschaft: Auf der Arbeitgeberseite liegt er bei über 90%, und auf der Arbeitnehmerseite mit ca. 75% etwa doppelt so hoch wie in der Privatwirtschaft (Keller 1997: 256; Keller/Henneberger 1999: 234). Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, daß die Akzeptanz auf der Arbeitgeberseite höher ist und eine Mitgliedschaft im Gegensatz zur Wirtschaft durchaus auch individuelle Vorteile bieten kann.

Die Arbeitgeberseite wird bei Tarifverhandlungen vertreten durch den Bundesinnenminister (BMI), der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL), der alle Bundesländer angehören, sowie der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA), ein Zusammenschluß der 15 kommunalen Arbeitgeberverbände (Keller/Henneberger 1999: 234).

Ein weiterer, wichtiger Unterschied zwischen den Sektoren besteht in dem hohen Zentralisationsgrad der Tarifverhandlungen. Die drei Akteure der Arbeitgeberseite führen die Verhandlungen zusammen mit der Arbeitnehmerseite, wobei ver.di heute faktisch der wichtigste Akteur ist. In der Vergangenheit wurden die Resultate mit der ÖTV, seit Mitte der 90er Jahre der Tarifgemeinschaft von ÖTV, DAG und Marburger Bund auf andere Bereiche im öffentlichen Sektor ausgedehnt, was sich mit der Umwandlung von Bundesbahn und Bundespost in Aktiengesellschaften dort allerdings änderte (Keller/Henneberger 1999: 236f.).

Dieser hohe Zentralisationsgrad hat zur Folge, daß insbesondere der öffentliche Sektor in Deutschland ein arbeitskampfarmer Bereich ist (Keller/Henneberger 1999: 238), was mit Abstrichen auch auf die Wirtschaft im internationalen Vergleich zutrifft. Die Logik von Arbeitskämpfen, also Streiks und Aussperrungen, entspricht im öffentlichen Dienst allerdings einer anderen: Während in der Wirtschaft der gegenseitige Ressourcenentzug (Keller 1997: 161) und somit (auch) ökonomischer Druck die Mechanismen sind, ist im öffentlichen Bereich die Drittwirkung ausschlaggebend, also die Auswirkung auf die zwar „unbeteiligte, aber als Wählerschaft relevante Öffentlichkeit“ (Keller/Henneberger 1999: 239). Bestreikt wird somit beispielsweise der öffentliche Personennahverkehr oder die Müllabfuhr (vgl. Keller 1993: 185ff.), um öffentlichen Druck auf die Arbeitgeberseite - die politische Führung - auszuüben. Aussperrungen, die nach herrschender Meinung auch

im öffentlichen Sektor zulässig sind, wären somit sinnlos - würden sie doch die Folgen des Streiks verschärfen.

Die Tarifverträge gelten allerdings nur für die Gruppe der Arbeiter und Angestellten, die in einem tariflichen Beschäftigungsverhältnis stehen, nicht für die Gruppe der Beamten. Deren Besoldung wird durch Parlamentsbeschlüsse angehoben, bis Anfang der 90er Jahre geschah dies inhalts- und zeitgleich zu den tariflichen Regelungen. Seit den 90er Jahren lassen sich eine verzögerte Anpassung, eine volle Anpassung nur für untere Besoldungsgruppen u. ä. kostendämpfende Maßnahmen feststellen (Keller/Henneberger 1999: 237).

Die Beamten und ihre Verbände verfügen nach herrschender Meinung nicht über das Kollektivverhandlungs- und Streikrecht. Mehr noch: Nach herrschender Rechtsauffassung ist sogar ein sog. Streikeinsatz von Beamten zulässig, also der Einsatz von Beamten auf Arbeitnehmerdienstposten. Allerdings läßt sich zeigen, daß auch diese dann vergleichbaren Maßnahmen ergreifen, wie „go slow, go sick, Bummelstreik, Dienst nach Vorschrift“ (Keller/Henneberger 1999: 239), hat ein höherer Tarifabschluß im Arbeitnehmerbereich doch auch eine höhere Besoldung der Beamten zur Folge. Die anderen rechtlichen Rahmenbedingungen haben somit zwar ein anderes Verhalten, aber mit ähnlichen Wirkungen zur Folge.

Wenn der Deutsche Beamtenbund kein Kollektivverhandlungs- und Streikrecht besitzt, stellt sich natürlich die Frage, wie die Interessen der Beschäftigten vertreten werden. Deswegen werden „andere, vor allem auf Lobbyismus basierende Strategien der Einflußnahme wichtig. Hierzu gehören insbesondere“ (Keller/Henneberger 1999: 237):

- Formale, d. h. gesetzlich verankerte Anhörungsrechte der Spitzenverbände DBB und ver.di, denen Keller/Henneberger Verhandlungscharakter zuschreiben,

- Informelle Einflußmöglichkeiten, insbesondere auf alle Phasen des Gesetzgebungsprozesses mittels direkten Kontakten zu einzelnen Abgeordneten u. ä.,
- Institutionelle Barrieren, womit Keller/Henneberger einerseits auf den Einfluß der ebenfalls verbeamteten Ministerialbürokratie und andererseits mit durchschnittlich etwa 40 % überproportionale Vertretung der Beamten in den Parlamenten anspielen, die in den Landesparlamenten teils noch höher ist, und dort insbesondere in den für die Dienstrechtsgesetzgebung so wichtigen Innenausschüssen,
- Stimmenmaximierungskalküle der Politiker, d. h. die Drohung des Stimmenentzugs bei Wahlen, sowie
- Beeinflussung der öffentlichen Meinung seitens der Verbände, wobei insbesondere der DBB versucht, durch eine Verrechtlichung der Diskussion eine inhaltlich-politische Auseinandersetzung zu verhindern.

Generell zeichnet sich das deutsche System der Arbeitsbeziehungen aus durch ein hohes Maß an Verrechtlichung, was für den öffentlichen Sektor noch mehr zutrifft als für die Wirtschaft. Hier sind beispielsweise das Bundesbeamtengesetz (BBG), Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) oder auch das Tarifvertragsgesetz (TVG) zu nennen. Hinzu kommt eine umfangreiche Rechtsprechung, wobei insbesondere das Arbeitskampfrecht aufgrund fehlender gesetzlicher Kodifizierung mehr oder weniger reines Richterrecht ist (vgl. Keller/Henneberger 1999: 235).

Die rechtliche Grundlage der Mitbestimmungsarbeit auf Betriebs- bzw. Dienststellenebene ist das Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) für Bundesbehörden, wie z. B. der Bundeswehr oder der Bundesanstalt für Arbeit, sowie die Personalvertretungsgesetze der Länder (LPVG) für Dienststellen auf Landes- und kommunaler Ebene, wie z. B. den Universitäten. Die

Mitbestimmung im öffentlichen Sektor basiert somit im Gegensatz zur betrieblichen Mitbestimmung der Privatwirtschaft nicht auf einer einheitlichen Rechtsquelle.

Was nach Keller (1997: 253) fehlt, ist ein Äquivalent zur Unternehmensmitbestimmung im Aufsichtsrat. Eine Ausnahme stellen die Universitäten dar: Ein solches Äquivalent ist in den Universitäten der Senat.

Eine Übereinstimmung der Mitbestimmungssysteme in beiden Sektoren gibt es hinsichtlich der Friedenspflicht. Personalräte dürfen nicht streiken, wie oben schon angedeutet verfügen die Gewerkschaften über ein Streikmonopol. Auch wenn zwischen den Interessenverbänden und Gewerkschaften einerseits sowie den Personalräten andererseits eine rechtliche Ebenentrennung existiert, so sind beide faktisch wechselseitig abhängig und aufeinander angewiesen, was von Keller/Henneberger (1999: 235) als sog. widersprüchliche Einheit bezeichnet wird.

Wie oben bereits erwähnt existiert speziell über die Mitbestimmung im öffentlichen Sektor erheblich weniger theoretisches und empirisches Wissen. Vor dem Hintergrund der Verrechtlichung stellt sich die Frage, wie die Mitbestimmung in der Praxis gehandhabt und erklärt wird. Wer bei der Frage nach der Umsetzung lediglich das Gesetz hernimmt, unterliegt wohl der sog. Illusion des Rechts. Ein einheitlicher rechtlicher Rahmen läßt nicht auf eine einheitliche Umsetzung schließen, was allerdings nicht heißen soll, daß dieser vollkommen irrelevant ist. Deshalb soll im nächsten Kapitel ein Modell - aufbauend auf der Theorie der Kollektivverhandlungen (labor negotiations) nach Walton und McKersie (1991; Müller-Jentsch 1997: 70f.) - entwickelt und anschließend am Beispiel der baden-württembergischen Universitäten gezeigt werden.

4.3. Theorie und Hypothesen

Ausgangspunkt von Walton und McKersie (1991) ist die These, daß die Beziehung zwischen den Akteuren auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite durch Aushandlungsprozesse gekennzeichnet ist. Sie zerlegen die formellen Verhandlungsprozesse zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite in vier funktionale Teilprozesse. Mit distributivem Verhandeln (distributive bargaining) bezeichnen sie die Lösung von Konflikten nach dem Muster von Nullsummenspielen, wie z. B. Tarifverhandlungen: Was die eine Seite gewinnt, verliert die andere. Unter integrativem Verhandeln (integrative bargaining) verstehen die Autoren die Nutzung gemeinsamer Interessen zu kooperativen Problemlösungen. Die Beeinflussung der Einstellungen und Haltungen der Gegenseite, also der Abbau von Widerständen bzw. die Erzeugung von Kooperationsbereitschaft stellt dritte Funktion dar, und wird als Einstellungsstrukturierung (attitudinal structuring) bezeichnet. Den vierten und letzten Teilprozeß bezeichnen die Autoren als internen Aushandlungsprozeß (intraorganizational bargaining), womit Abstimmungsprozesse zwischen den Verhandelnden und denen, für die verhandelt wird, bezeichnet wird.

Der Ansatz wurde im angelsächsischen Raum entwickelt und charakterisiert eher die Beziehung der Akteure innerhalb der dort existierenden monistischen Systeme. Das Agieren deutscher Betriebsräte wird idealerweise mit dem Begriff integrative bargaining charakterisiert, da distributive Verhandlungen Aufgabe der Gewerkschaften, und der Verteilungskonflikt folglich externalisiert ist. Faktisch spielen sie bei der Umsetzung der Flächentarifverträge auf betrieblicher Ebene eine Rolle, insbesondere im Rahmen der Eingruppierung (zu weiteren Theorien und Ansätzen industrieller Beziehungen in der Wirtschaft vgl. Traxler 1999: 57-77; Edwards 1999: 31-55; Keller 2000:

69-96; Windeler/Sydow 2001: 31-48; Rogowski 2000: 97-126; mit Überblickscharakter Müller-Jentsch 1997: 53-82).

Die Verhandlungen und verhandlungsähnliche Interaktionen zwischen den Akteuren industrieller Beziehungen im öffentlichen Sektor sind im Gegensatz zu denen in der Wirtschaft durch fünf funktionale Teilprozesse gekennzeichnet.

Wie auch in der Wirtschaft existiert im öffentlichen Sektor das **integrative Verhandeln** (integrative bargaining), womit positivsummenspielähnliche Verhandlungen von Vertretern der Dienststellenleitung und den Personalräten als Vertreter der Beschäftigten bezeichnet werden sollen. Die Ergebnisse dieser Verhandlungen basieren, wie oben ausgeführt, auf gemeinsamen Interessen, die kooperativ verarbeitet werden. Hierzu gehören beispielsweise Dienstvereinbarungen über Gleitzeit oder Weiterbildung.

Wie oben bereits ausgeführt ist auch im öffentlichen Sektor das **distributive Verhandeln** (distributive bargaining), also Aushandlungsprozesse von Gehalts-, Lohn- bzw. Besoldungskonflikten und ähnlichen Arbeitsbedingungen, Aufgabe der Gewerkschaften und somit externalisiert. Im Falle der Beamten erfolgt die Anpassung der Arbeitsbedingungen durch die Parlamente, wobei die Einflußnahme und das Lobbying der Verbände mit einem Aushandlungsprozeß vergleichbar ist.

Ähnlich wie in der Privatwirtschaft müssen die Ergebnisse des distributiven Verhandeln vor Ort auf Dienststellenebene angewendet, ausgelegt und überwacht werden. Obwohl dieser Implementationsprozeß letztlich ebenfalls ein Nullsummenspiel ist - was die eine Seite verliert, gewinnt die andere - haben diese Verhandlungen dennoch eher konsensualen Charakter. Hierzu gehört insbesondere die Eingruppierung von Beschäftigten.

Essentiell für die Arbeit der Personalräte ist die **Einstellungsstrukturierung**

(attitudinal structuring) der Gegenseite. Bei der Mitbestimmungsarbeit ist gegenseitiges Vertrauen unerlässlich. Sie ist Voraussetzung, um von einer eher formalistischen Form der Mitbestimmung hin zu einer eher offenen und informellen Beziehung der beteiligten Akteure zu kommen. Die Bedeutung von Vertrauen im Mitbestimmungsprozeß speziell im öffentlichen Sektor darf nicht unterschätzt werden, wie sich im folgenden noch zeigen wird.

Interne Aushandlungsprozesse (intraorganizational bargaining) dienen der Abstimmung der Ziele und Interessen der Verhandelnden mit den von ihnen Vertretenen, wie in der privaten Wirtschaft. Der hohe Grad an Verrechtlichung und die Rationalität der Bürokratie im Weberschen Sinne bewirken, wie sich in der Mitbestimmungspraxis zeigt, eine Schwächung der Mitbestimmung bezüglich den internen Aushandlungsprozessen. Es fehlt die systematische Unterstützung durch die Beschäftigten.

Die Mitbestimmung in beiden Sektoren unterscheidet sich in den **institutionellen Verhandlungen** (institutional bargaining). Hiermit sollen Verhandlungsprozesse im Institutionengefüge des Staates, also auf dienststellenübergreifender Ebene, bezeichnet werden. Hierzu gehört insbesondere die Anrufung des Bezirks- bzw. des Hauptpersonalrats im Rahmen der Stufenvertretung.

Wie oben bereits ausgeführt sind Arbeit- und Gesetzgeber im öffentlichen Sektor identisch, die überragende Bedeutung des Gesetzgebers für die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor ist oben bereits deutlich geworden. Diese Identität impliziert auf Landes- und Bundesebene eine **Interessenambivalenz**: Der Staat in seiner Funktion als Gesetzgeber entscheidet über die rechtlichen Rahmenbedingungen und somit über den Handlungsspielraum der Personalräte - gleichzeitig ist er jedoch mittelbar Arbeitgeber bzw. oberster Dienstherr, gegen den diese rechtlichen Möglichkeiten gerichtet sind.

Somit ist davon auszugehen, daß die Personalvertretungsgesetze weniger Möglichkeiten bieten als das Betriebsverfassungsgesetz für die Wirtschaft, da die Regierungen auf Landes- und Bundesebene wohl kaum ein Interesse an starken Personalräten haben werden. Natürlich stellt sich somit unmittelbar die Frage nach dem Zustandekommen bzw. der Existenz der Landespersonalvertretungsgesetze und des Bundespersonalvertretungsgesetzes (vgl. Altvater et al. 1998: 5f.; Kirchner/Jung 1974: 7-9). Letzteres kam durch die Forderung der Beschäftigten nach Demokratisierung auch im Öffentlichen Sektor zustande, nachdem sich Politiker für die Mitbestimmung in der Privatwirtschaft stark gemacht und beschlossen hatten. Auf Landesebene kamen sie - zumindest im Falle Baden-Württembergs - wohl weniger aus Überzeugung als vielmehr deshalb zustande, weil sonst subsidiär das Bundespersonalvertretungsgesetz Anwendung gefunden hätte (vgl. § 95 Abs. 1 BPersVG). Aus der eher schwachen Position der Personalräte heraus ergibt sich die so hohe Bedeutung der Einstellungsstrukturierung für den Mitbestimmungsprozeß auf Dienststellenebene.

In diesem Zusammenhang sei auch auf die bürokratische Kultur der Mitbestimmung im öffentlichen Sektor hingewiesen. Die Handlungen der Akteure stehen stets im Einklang mit rechtlichen Bestimmungen, wobei letztere nicht in Frage gestellt werden. Dies schließt Fälle von unterschiedlicher Rechtsauffassung und Klärung durch bzw. Durchsetzung vor Gerichten nicht aus. Wenn dem nicht so wäre, wäre das System der Bürokratie selbst in Frage gestellt, da - wie oben schon dargestellt - die Legitimität der legalen Herrschaft nach Max Weber „auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen und des Anweisungsrechts der durch sie zur Ausübung der Herrschaft Berufenen [beruht, R. W]“ (Kieser 1995: 39).

Anders in der Wirtschaft: Das Ziel der Gewinnmaximierung, vor allem aber

der Wettbewerbsdruck machen selbst vor dem Unterlaufen von tariflichen, rechtlichen u. ä. Standards (sog. Erosion des Flächentarifvertrags) nicht halt, was teils auch mit Duldung der Betriebsräte geschieht² (vgl. z. B. Völkl 1998: 165-192; Langer 1994: 132-154; Kommission Mitbestimmung 1998: 15, 89f.; Schmidt 2001: 201-219; Dörre 1999: 297-324; Bergmann 2001: 101-112). In der Vergangenheit gab es auch Beispiele in der Praxis, in denen Betriebsräten die Durchsetzung übertariflicher Leistungen gelang, was so im öffentlichen Sektor ebenfalls nicht möglich ist. Allerdings ist - ähnlich wie in der Wirtschaft - im öffentlichen Sektor ein Entgelt drift zu beobachten (Keller 1993: 57), also ein Anstieg von Löhnen und Gehältern durch höhere Eingruppierungen.

Die These von der bürokratischen Kultur der Mitbestimmung bedeutet nicht, daß im öffentlichen Sektor kein Verteilungskonflikt existiert, aber er wird auf Dienststellenebene im wesentlichen auf die Eingruppierung begrenzt. Auf sektoraler Ebene ist desweiteren seit den 90er Jahren im Zuge knapper werdender Personalbudgets in den öffentlichen Haushalten (vgl. Keller/Henneberger 1999: 245) und der Einführung neuer Steuerungsinstrumente ein deutlicher Trend hin zu einer Ökonomisierung feststellbar, so daß das Verhalten der Akteure, insbesondere auf Arbeitgeberseite, denen der Wirtschaft angleicht. Dieser Trend äußert sich auch in Flexibilisierungsstrategien, wie der Zunahme von Zeitverträgen, Privatisierungen u. ä. (Keller/Henneberger 1999: 241f., 245f.). Die These von der bürokratischen Kultur besagt somit nur, daß geltendes Recht bei der Mitbestimmungsarbeit im öffentlichen Sektor beachtet wird und trotz Verbetrieblichungstendenz (Keller/Henneberger 1999: 240f.) eine Erosion des Flächentarifvertrags nicht festzustellen ist.

² Das bedeutet nicht, daß Legitimität in der Wirtschaft keine Rolle spielt. In der Betriebswirtschaftslehre wird dieser Aspekt unter dem Stichwort Unternehmensethik diskutiert und funktional zur Sicherung des Unternehmenserfolgs betrachtet.

B. Personalräte der Universitäten Baden-Württembergs

5. Methoden und Datenerhebung

Im diesem Abschnitt B wird es darum gehen, obige Thesen bezüglich der Mitbestimmung im öffentlichen Sektor am Beispiel der baden-württembergischen Universitäten empirisch nachzuweisen und die Ergebnisse der Forschungsarbeit zu präsentieren. Diese Arbeit wird allerdings, wie oben bereits dargelegt, aufgrund der besseren Übersichtlichkeit nicht entlang der zugrundegelegten Theorie und deren Operationalisierung, sondern entlang von Ebenen der Interessenvertretung und Mitbestimmung aufgebaut.

Für die Datenerhebung wurde an allen (staatlichen) Universitäten Baden-Württembergs je ein Interview durchgeführt, wobei das erste (auch) als Pre-Test diente. Die Interviewpartner waren Vorsitzende, deren Stellvertreter oder auch einfache Personalrats-

mitglieder, teilweise nahmen an den Interviews auch mehrere Personen teil. Die Transkriptionen der Interviews befinden sich im Anlageband, der nicht veröffentlicht wurde. Aufgrund der geringen Fallzahl, es gibt neun staatliche Universitäten in Baden-

Universität	Mitglieder	Homepages
Ulm	17	www.uni-ulm.de
Konstanz	15	www.uni-konstanz.de
Karlsruhe	21	www.uni-karlsruhe.de
Freiburg	19	www.uni-freiburg.de
Hohenheim	13	www.uni-hohenheim.de
Stuttgart	21	www.uni-stuttgart.de
Mannheim	15	www.uni-mannheim.de
Heidelberg	21	www.uni-heidelberg.de
Tübingen	47	www.uni-tuebingen.de
Gesamt	189	

Tabelle 1: Größe der Personalräte

Württemberg, wurde die Grundgesamtheit erhoben (vgl. Tabelle 1). Die Universität Bruchsal ist eine private Universität, und gehört somit nicht zur Grundgesamtheit, da sie dem Betriebsverfassungsgesetz unterliegt - Kern

dieser Arbeit ist schließlich die Untersuchung der Mitbestimmung im öffentlichen Sektor.

Im Rahmen der Interviews wurde ein Leitfaden genutzt, um einerseits eine gewisse Strukturierung zu erhalten, die Fragen andererseits aber auch flexibel handhaben zu können. Desweiteren wurde ein Fragebogen für die einzelnen Personalratsmitglieder entwickelt, um Informationen über die Zusammensetzung der einzelnen Personalräte zu erhalten.

Bei Interviews besteht generell das Problem, daß u. U. subjektive Einschätzungen und Meinungen wiedergegeben werden, da intersubjektive bzw. objektive Maßstäbe fehlen. Dennoch kann von reliablen und validen Informationen bei den Interviews ausgegangen werden. Letzteres gilt auch für die Fragebögen. Die Rücklaufquote beträgt insgesamt 69,8 %. Nicht verschwiegen werden soll, daß sich im Falle der Universität Tübingen die hohen Erwartungen hinsichtlich Qualität und Quantität der Informationen, sowohl bei den Interviews als auch bei der Fragebogenaktion (Rücklaufquote 27,7 %), nicht ganz erfüllt haben. Dies ist darauf zurückzuführen, daß dort ein Gesamtsowie mehrere Bereichspersonalräte existieren, und aufgrund dessen wohl das Vertrauen in die Anonymität fehlte. Dennoch konnten auch in diesem Interview wertvolle Informationen gewonnen werden. Sowohl der Fragebogen als auch der Interviewleitfaden befinden sich im Anhang.

Zu guter letzt sei darauf hingewiesen, daß nicht von einer stochastischen Unabhängigkeit ausgegangen werden kann, da die Personalratsvorsitzenden regelmäßige Treffen abhalten, um ihre Erfahrungen, Problemlösungen u. ä. auszutauschen. Alle Personalräte verfügen über eigene Homepages, die bis auf eine Ausnahme allgemein zugänglich sind (vgl. Tabelle 1).

6. Die Personalräte im politisch-administrativen System des Landes Baden-Württemberg

In diesem Kapitel sollen Einflußnahmeversuche von Personalräte auf die politische Führung diskutiert werden, wobei zunächst die indirekten Wege über Verbände und Parteien und anschließend direkte Wege in das Ministerium und das Parlament diskutiert werden. Aus theoretischer Perspektive steht hierbei ausschließlich das institutional bargaining im Vordergrund, wobei hierunter nur die direkten Kontakte fallen, da Parteien und Verbände nicht Teil des Staates sind. Im folgenden sollen die verschiedenen Möglichkeiten der Einflußnahme aufgezeigt, wenn möglich deren Erfolgsaussichten eingeschätzt und empirisch überprüft werden.

6.1. Personalräte und Gewerkschaften

Wie oben bereits erwähnt haben die Gewerkschaften und Verbände aufgrund ihrer Funktion als Tarifpartner eine große Bedeutung für die Interessenvertretung der Arbeitnehmer. Deren Mittel, nämlich Lobbying und Streik, sowie deren Funktionsmechanismen sind oben bereits dargestellt worden.

Nach Keller/Henneberger (1999: 235) existiert zwar eine formalrechtliche Ebenentrennung zwischen den Interessenverbänden und Gewerkschaften einerseits sowie den Personalräten andererseits, faktisch sind beide aber wechselseitig voneinander abhängig und aufeinander angewiesen.

Die Gewerkschaften einerseits haben ein Interesse an einer Zusammenarbeit mit den Personalräten, da diese unmittelbaren Kontakt zu Beschäftigten haben und somit bei der Mitgliederrekrutierung eine wichtige Rolle spielen. Die Gewerkschaften verfügen nicht über ein allgemeines, eigenständiges und un-

eingeschränktes Zugangsrecht zu den Dienststellen (§ 2 LPVG; vgl. Rooschütz et al. 2000: 20 ff.) Desweiteren benötigen sie deren praktisches Wissen letztlich, wenn es darum geht, Stellungnahmen zu tagespolitischen Themen zu erarbeiten. Andererseits sind die Verbände auch unverzichtbar für die Personalräte. Die Leistungen der Gewerkschaften wie Schulungen, aktuelle Informationen oder auch Rechtsberatung sind für Personalräte unverzichtbar. Gerade der Rechtsbeistand ist insbesondere für die Personalratsvorsitzenden wichtig, da diese bei Rechtsstreitigkeiten klagen müssen.

Aus diesem Grunde sind alle Personalratsvorsitzenden Mitglied einer Gewerkschaft, acht in der Gewerkschaft ver.di und einer in der GEW. Von den insgesamt 189 Personalratsmitgliedern gehören, soweit dies eruiert werden konnte, 139 einer Gewerkschaft an, was einem Organisationsgrad von 73,5 % entspricht. Diese Quoten liegen über denen der Wirtschaft, dort sind es nur etwa 75 % bei den Betriebsratsvorsitzenden sowie etwa zwei Drittel der Betriebsräte (vgl. Keller 1997: 91).

Wie oben bereits angedeutet konnte sich das in der Wirtschaft vorherrschende Industrieverbandsprinzip im öffentlichen Sektor nicht durchsetzen, was sich auch an der Zusammensetzung der Personalräte zeigt. Dominierende Kraft ist ver.di mit 81 Personalratsmitgliedern, 39 gehören keiner Gewerkschaft an. Mit deutlichem Abstand folgen die GEW als zweitstärkste Kraft mit 6, Mitgliedsverbände des Deutschen Beamtenbundes mit 2 und die IG Metall mit 1 Mitglied(ern) in den Personalräten.³ Selbst wenn zwischen den Verbänden und Gewerkschaften ein Wettbewerb um Mitglieder herrscht: Die Personalratsarbeit ist durch Kooperation geprägt. Einige der Interviewten sagten aus, daß nicht einmal mehr konkurrierende Listen bei der Personalratswahl existieren.

³ Die tatsächlichen Zahlen liegen höher, da die Angaben auf der Auswertung der Fragebögen beruhen. Neben den hier aufgeführten 91 Mitgliedern gibt es mindestens noch 48 weitere, die aber das pluralistische Bild der Gewerkschaftszugehörigkeit nicht ändern würden.

Ein anderes Bild ergibt sich bei der Frage nach den Organisationsgraden unter den Beschäftigten der baden-württembergischen Universitäten. Zwar wurden die Interviewten nicht explizit danach gefragt, aber alle Äußerungen deuten jedoch auf Organisationsgrade hin, die von den durchschnittlichen 75 % (s. o.) weit entfernt sind. Dies erscheint auch plausibel, da zu den Beschäftigten insbesondere die Gruppen zählen, bei denen Gewerkschaften Organisationsprobleme haben: Wissenschaftliche Hilfskräfte, Akademiker, Teilzeit- sowie befristet Beschäftigte (vgl. Keller 1997: 36f., 256). Über die Ursachen kann an dieser Stelle allerdings nur spekuliert werden. Dies kann ideologische Gründe, Differenzen inhaltlicher Art oder auch einfach nur materielle Gründe haben.

Eine Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft oder einem Verband sagt natürlich noch nichts aus über die Intensität der Kontakte oder gar Einflußnahmen auf die Landesregierung. Deshalb wurden die interviewten Personen gefragt, ob sie - bzw. die oder der Personalratsvorsitzende - intensiven Kontakt zur Gewerkschaft hat. Dies wurde übereinstimmend bejaht, was angesichts der oben postulierten Interdependenzen beider Seiten wenig überrascht. In einem Fall wurden diesbezüglich allerdings Probleme geäußert, was auf die Umbruchsituation im Zusammenhang mit der Fusion zur neuen Dienstleistungsgewerkschaft ver.di zurückzuführen ist.

Desweiteren wurden die Interviewpartner gefragt, ob und ggf. zu welchen Themen sie ihre Gewerkschaft schon einmal gebeten haben, Einfluß auf die Landespolitik zu nehmen. Übereinstimmend wurde geantwortet, daß dies in erster Linie zu hochschul- oder mitbestimmungsspezifischen, aber durchaus auch zu allgemeinen Themen gemacht wurde, wenn auch in unterschiedlicher Intensität. Die Personalräte, die in einer der Gewerkschaften aktiv sind und dort auch Funktionen ausüben, sind diesbezüglich aktiver.

Das Streikrecht ist übrigens in diesem Zusammenhang faktisch irrelevant, weniger wegen dem hohen Zentralisationsgrad als vielmehr wegen der fehlenden Drittwirkung (siehe auch Keller 1993: 186) und dem niedrigen Organisationsgrad.

6.2. Personalräte und Parteien

Parteien haben im politischen System der Bundesrepublik Deutschland eine zentrale Stellung inne. Sie haben nach dem Parteiengesetz die Aufgabe, politisches Personal zu rekrutieren, Politik in Form von Programmen zu konzeptionalisieren, die politische Meinungs- und Willensbildung zu beeinflussen sowie Einfluß auf die politische Entwicklung in Parlamenten und Regierungen auszuüben (vgl. Rudzio 1996: 107ff.). Wie weit ihr Einfluß reichen soll, ist allerdings heftig umstritten, und gewisse Vorgänge, Skandale und Affären innerhalb der Parteien sowie die Art der Darstellung in den Medien waren für deren Ansehen nicht gerade förderlich. Im baden-württembergischen Landtag vertreten sind neben den beiden großen Volksparteien CDU und SPD noch Bündnis 90/Die Grünen sowie die FDP, wobei letztere zusammen mit der CDU die Regierungskoalition bildet.

Hier in diesem Zusammenhang sind der (innerparteiliche) Meinungs- und Willensbildungsprozeß sowie die Einflußnahme auf die Landesregierung relevant. Parteien vertreten in erster Linie ihrem Wählerpotential entsprechende Interessen quer über alle Politikfelder hinweg, so daß Personalräte und der von ihnen Vertretenen mit vielen anderen Gruppen um Einfluß konkurrieren würden. Arbeitnehmerspezifische Belange finden am ehesten noch Berücksichtigung bei der SPD. Anders liegt der Sachverhalt bei der Berücksichtigung von Gruppeninteressen bei den Gewerkschaften: Aufgrund ihrer für Parteien

wichtigen Ressourcen, also ihre finanziellen Möglichkeiten, die Wählerstimmen der Gewerkschaftsmitglieder und deren Zugang zu den Medien, können diese von der SPD kaum ignoriert werden, da die Arbeiterschaft zu ihrem klassischen Wähler- und Parteiklientel gehört (vgl. Rudzio 1996: 174ff.).

Genau hierzu sind die beiden Regierungsparteien durchaus in der Lage. Diese können durchaus aufgrund ihrer Wählerschaft die Gewerkschaften auf Distanz halten und eine Politik nach dem neokonservativen Regulierungsmodell (siehe hierzu Keller 1997: 66) verfolgen.

Unter den Personalräten sind mehrere Mitglieder in der SPD, einige in der CDU und einige in Bündnis 90/Die Grünen (zusammen weniger als 25). Die mit Abstand größte Gruppe sind die Parteilosen, wobei allerdings (auch) unter den Parteimitgliedern die „Parteienverdrossenheit“ (Rudzio 1996: 174) um sich greift. Die Mitgliedschaften haben bis auf eine Ausnahme eher passiven Charakter.

Vor diesem Hintergrund, also einer liberal-konservativen Regierung und deren Politik, haben Einflußnahmen seitens der Personalräte wenig Erfolg. Einflußnahmeversuche von Gewerkschaften auf die Landesregierung, mehr aber noch von Mitgliedsverbänden des Deutschen Beamtenbundes (vgl. Kap. 4.2.), sind demgegenüber erfolgversprechender.

6.3. Direkte Kontakte in das politisch-administrativen System

Erheblich erfolgversprechender für die Personalräte hingegen ist der Versuch, direkte Kontakte zu Mitgliedern des Landtags oder auch zu Ministerien aufzubauen und zu pflegen.

Die naheliegendste Möglichkeit der direkten Interessenvertretung ist die Einschaltung des Hauptpersonalrats, der im Falle der Universitäten im Ministe-

rium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (MWK) angesiedelt ist und zu dem ohnehin im Rahmen der Stufenvertretung Kontakte bestehen. Diese werden durchaus auch genutzt, insbesondere wenn es um die Hochschulgesetzgebung geht. Bei einer Änderung des LPVG ist allerdings das Innenministerium federführend, zu dem keine solche direkten Kontakte bestehen. Hier werden dann eher die Gewerkschaften und Verbände bemüht.

Die Aufgaben der Universitäten, nämlich Forschung und Lehre, haben für die Gesellschaft und somit letztlich auch für die Zukunft des Landes eine herausragende Bedeutung. Aufgrund dieser exponierten Stellung haben Abgeordnete bzw. Kandidaten ein Interesse an Kontakten zu Universitäten, die insbesondere in Wahlkampfzeiten gerne medienwirksam in Szene gesetzt werden. Mehrere der Befragten gaben an, daß solche Kontakte zu Abgeordneten oder auch Vertretern von Ministerien vorhanden waren bzw. sind. Teilweise kamen sie auf Initiative der Personalratsvorsitzenden oder anderer Akteure innerhalb der Universitäten zustande, teils lag die Initiative aber auch auf der Gegenseite. Ob die Abgeordneten sich nach einer Wahl noch an ihre Versprechungen erinnern, die sie vor der Wahl abgegeben haben, sei an dieser Stelle einmal dahingestellt.

Auch gaben Befragte an, sich mit speziellen Problemen, die nur die eigene Universität betreffen, an Abgeordnete, Fraktionen des Landtags oder gar den Ministerpräsidenten selbst gewandt zu haben, was jedoch selten vorkommt. Desweiteren fand sich ein Personalratsmitglied, das zugleich Mitglied des Landtags ist.

An dieser Stelle sei noch darauf hingewiesen, daß zwar nach § 67 Abs. 1 LPVG parteipolitische Betätigungen des Personalrats verboten sind. Da diese Vorschrift der „Wahrung des Friedens in der Dienststelle“ (Rooschütz et al. 2000: 200f.) dient, sind politische Kontakte nicht generell ausgeschlossen.

Solange sie nicht parteipolitischer, sondern politisch-inhaltlicher Natur im Sinne einer Meinungsäußerung sind und den Frieden der Dienststelle nicht gefährden, sind diese zulässig.

6.4. Zwischenergebnis

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, daß die Personalräte ihre Interessen z. B. bei Gesetzesänderungen durch Gewerkschaften und Verbände oder auch durch den Hauptpersonalrat im MWK vertreten lassen, auch wenn dies im letzteren Fall nicht dessen eigentliche Aufgabe ist. An den Universitäten in Baden-Württemberg ist zwar ver.di die mit Abstand stärkste gewerkschaftliche Kraft, dennoch konnte sich auch hier das Industrieverbandsprinzip nicht durchsetzen.⁴ Als Mittel der Interessendurchsetzung werden weniger Streiks als vielmehr Lobbying eingesetzt.

Neben diesen beiden Standardkanälen verfügen einige der Personalräte über Kontakte zu einzelnen Abgeordneten und Vertretern von Ministerien, mit denen ein Meinungs austausch stattfindet.

Eine Interessenvertretung über Parteien gehört demgegenüber eher nicht zum Strategiemix, weil einerseits die Personalräte mit erheblich stärkeren pressure groups um Einfluß konkurrieren würden und andererseits den Personalräten eine parteipolitische Betätigung untersagt ist.

Generell darf der Einfluß der Personalräte auf politische Entscheidungen unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen jedoch nicht überbewertet werden.

⁴ Vor dem Hintergrund des mehr oder weniger akzeptierten Verbandspluralismus im öffentlichen Sektor waren die öffentlichen Auseinandersetzungen zwischen der IG Metall und ver.di um die Zuständigkeit für die IT-Branche erstaunlich.

7. Die Personalratsarbeit in der Praxis

Im folgenden soll die Mitbestimmungsarbeit der Personalräte auf Dienststellen-, d. h. universitärer Ebene dargestellt werden. Es ist zu erwarten, daß die Konflikte zwischen den Akteuren der Mitbestimmung sich um Fragen drehen, die einem Nullsummenspiel entsprechen bzw. distributive bargaining-Charakter haben. Weiterhin ist zu erwarten, daß dies allerdings nur für Maßnahmen gilt, bei denen ein (Implementations-) Spielraum vorhanden ist. Der bürokratischen Kultur der Mitbestimmung folgend werden gesetzliche, tarifliche u. ä. Standards im Gegensatz zu vielen Bereichen in der Wirtschaft beachtet.

Zu diesem Zweck sollen zunächst die Grundzüge des LPVG erläutert werden. Darauf aufbauend soll das Verhalten der zentralen Akteure im Mitbestimmungsprozeß analysiert sowie die Konfliktlinien zwischen den Akteuren skizziert werden. Anschließend wird auf Dienstvereinbarungen eingegangen, die Aufschluß über zusätzlichen Regelungsbedarf geben. Die Dienstvereinbarungen sind eher dem Bereich des integrative bargaining zuzuordnen, und müssen folglich Positivsummenspielcharakter haben. Im fünften Abschnitt wird auf Probleme und aktuelle Fragen der Mitbestimmung an den Universitäten eingegangen, die zwar bei der Personalratsarbeit eine Rolle spielen, aber nicht unbedingt Streitpunkte zwischen den zentralen Akteuren darstellen. Zuletzt soll auf Problemgruppen der Mitbestimmungsarbeit eingegangen werden, deren Interessen nicht oder nur sehr begrenzt vertreten werden (können).

Zentrale, wenn auch keineswegs alleinige Akteure der Mitbestimmung sind neben dem Personalrat als Arbeitnehmervertretung der Rektor als Oberhaupt der Universität, der Kanzler als Leiter der Universitätsverwaltung sowie Füh-

rungskräfte und Sachbearbeiter der Personalabteilung als Vertreter der Arbeitgeberseite.

7.1. Grundzüge des LPVG

Im folgenden soll das Landespersonalvertretungsgesetz in seinen wesentlichen Grundzügen dargestellt werden, wobei gezeigt werden soll, daß das LPVG bei weitem nicht die Optionen bietet wie das Betriebsverfassungsgesetz. Dies dient dem Nachweis der Interessenambivalenz, wie sie oben unterstellt wurde. Das LPVG muß in diesem Zusammenhang vor dem Hintergrund der systematischen Unterschiede zwischen den Sektoren, des Bürokratiemodells sowie den damit verbundenen Dysfunktionalitäten gesehen werden, was das LPVG letztlich zu einem „stumpfen Schwert“ werden läßt.

Das LPVG hat keine Geltung für Professoren und wissenschaftliche Assistenten, bei wissenschaftlichen Mitarbeitern besteht keine Mitbestimmung in personellen Angelegenheiten, und bei wissenschaftlichen Hilfskräften (Hiwis) tritt an die Stelle der Mitbestimmung die Mitwirkung, wobei die Mitbestimmung von den letzten beiden Gruppen allerdings beantragt werden muß (§§ 94, 81 LPVG). Dies hat zur Folge, daß bei den Universitäten der gesamte „Operating Core“ (Mintzberg 1979: 20) entweder von der Mitbestimmung ausgenommen oder eingeschränkt ist. Ob dies hergeleitet werden kann aus der Freiheit von Forschung und Lehre (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG, vgl. Rooschütz et al. 2000: 321), muß bezweifelt werden. Studierende gelten nicht als Beschäftigte, solange sie nicht in der Universität als wissenschaftliche

Hilfskräfte o. ä. beschäftigt sind.⁵

Rechtlicher Anknüpfungspunkt bei den Personalvertretungsgesetzen ist die personelle, organisatorische oder soziale (Einzel-) Maßnahme (vgl. Palm 1998: 217). Zu unterscheiden sind das Verfahren der Mitbestimmung (§ 69 LPVG) und der Mitwirkung (§ 72 LPVG), sowie diverse Initiativrechte (u. a. § 70 LPVG) sowie Informations- und Anhörungsrechte (u. a. § 80 LPVG).

Maßnahmen, die einem Mitbestimmungsrecht unterliegen, dürfen nur durchgeführt werden, wenn diesen vom Personalrat zugestimmt wurde - oder diese im Rahmen der Stufenvertretung ersetzt wurde. Der Personalrat ist bei der Ablehnung von Maßnahmen an einen abschließenden Verweigerungskatalog (§ 82 LPVG) gebunden, der drei Gründe für eine Ablehnung enthält, und diese dadurch entscheidend einschränkt:⁶

- Wenn eine Maßnahme rechtswidrig ist,
- wenn die begründete Besorgnis besteht, daß die betroffene Person den Frieden in der Dienststelle durch unsoziales oder gesetzwidriges Verhalten stören würde, oder
- wenn die begründete Besorgnis besteht, daß die Maßnahme für den Betroffenen oder andere Beschäftigte ungerechtfertigt Nachteile ohne dienstlichen oder persönlichen Grund mit sich bringen würde.

Was zwar geltend gemacht werden kann, aber von der Verwaltung nicht berücksichtigt wird, sind Maßnahmen, die zwar rechtmäßig sind, aber dem eigentlichen Sinn und Zweck des Gesetzes widersprechen. Dies entspricht einer Dysfunktionalität im Bürokratiemodell (Kieser 1995: 55), der Handhabung

⁵ Bei der Analyse von Einflußnahmeversuchen der Personalräte auf das politisch-administrative System wurde implizit von der Personengruppe ausgegangen, die der Mitbestimmung unterliegt. Bezüglich den anderen Gruppen sind insbesondere der Verband Hochschule und Wissenschaft (VHW) des DBB sowie die Hochschulgruppen der Parteien zu erwähnen. Die Studenten verfügen desweiteren innerhalb der Universitäten über eigene Interessenvertretungen, den Allgemeinen Studentenausschüssen (AStA) als Teil des Senats.

⁶ Dieses Problem wird sich in Zukunft durch das im LPVG noch nicht vorhandene Evokationsrecht verschärfen (vgl. Rooschütz et al. 2000: 214).

von Vorschriften als Selbstzweck.

Wenn der Einwand des Personalrats hinfällig ist, kann die Maßnahme durchgeführt werden, was auch bei der Ersetzung der Zustimmung im Rahmen der Stufenvertretung der Fall ist. Lehnt der Personalrat eine Maßnahme ab, die der Mitbestimmung unterliegt, kann die Arbeitgeberseite den Hauptpersonalrat im MWK anrufen und eine Ersetzung der Zustimmung beantragen. Lehnt auch dieser die Maßnahme ab, kann der Fall vor die Einigungsstelle gebracht werden, die paritätisch sowie mit einer neutralen Person besetzt ist. Für Arbeiter und Angestellte trifft diese eine verbindliche Entscheidung (sog. volle Mitbestimmung), bei Beamten jedoch kann von dieser nur eine Empfehlung ausgesprochen werden (sog. eingeschränkte Mitbestimmung). Hier trifft die oberste Dienstbehörde eine Entscheidung (vgl. Rooschütz et al. 2000: 212ff.), in diesem Fall der Minister.

Dieses Verfahren wird im Bürokratiemodell als Appellationsweg bezeichnet (Kieser 1995: 40), im Rahmen des obigen bargaining-Ansatzes bildet es den funktionalen Teilprozeß des institutional bargaining. Im Betriebsverfassungsgesetz ist dieser unbekannt, hier wird die Einigungsstelle direkt auf Betriebsebene gebildet, und dort eine Entscheidung getroffen (sog. Zwangsschlichtung). Grundsätzlich besteht auch ein wesentlicher Unterschied in der Sanktionierung von Fehlverhalten auf der Arbeitgeberseite (zur Abwehr mitbestimmungswidrigem Verhalten des Arbeitgebers siehe Edenfeld 2001: 298-307): Ein allgemeiner Unterlassungsanspruch des Personalrats ähnlich § 23 Abs. 3 BetrVG wird vom Bundesverwaltungsgericht verneint (vgl. Edenfeld 2001: 299f.). Die Verhängung von Zwangs- bzw. Ordnungsgeldern bei groben Pflichtverletzungen ist im LPVG ebenfalls nicht vorgesehen, was mit disziplinarischen Möglichkeiten im Dienstrecht, unzulässigen Eingriffen in die Organisationsgewalt des Dienstherrn u. ä. begründet wird. Diese Begründun-

gen werden (nicht nur) von Edenfeld nicht ganz zu Unrecht in Zweifel gezogen: Die Schutzbedürftigkeit der Arbeitnehmer ist in beiden Sektoren vorhanden, und auf ähnliche Positionen könnten sich Arbeitgeber der Privatwirtschaft durchaus auch zurückziehen. Es sei nur an die Debatte über die „Vereinbarkeit von Mitbestimmung mit Marktwirtschaft und Privateigentum“ (Kommission Mitbestimmung 1998: 31) erinnert, die bis in die 70er Jahre hinein andauerte.

Bei den Tatbeständen der Mitwirkung muß dem Personalrat eine beabsichtigte Maßnahme lediglich rechtzeitig bekanntgegeben und auf Verlangen mit ihm erörtert werden. Im Falle der Nichteinigung kann vom Personalrat die Stufenvertretung angerufen werden, die dann entscheidet.⁷

Im Zusammenhang mit dem Prozeß der Mitbestimmung muß an dieser Stelle auch auf einen Faktor hingewiesen werden, der in beiden Sektoren eine unterschiedliche Rolle spielt: Zeit. Während Bürokratien der Ruf der Schwerfälligkeit und Langsamkeit (auch) durch Aktenmäßigkeit anhaftet (Kieser 1995: 55), können Verzögerungen z. B. durch die Mitbestimmung in der Wirtschaft hohe Kosten verursachen. Dies stellt wieder ein Vorteil für die Arbeitgeberseite im öffentlichen Dienst dar.

Auch wenn auf den ersten Blick das LPVG zwar dem Betriebsverfassungsgesetz ähnlich sieht (vgl. Keller 1997: 253), so zeigen sich bei genauerem Hinsehen Unterschiede im Verfahren, die in Verbindung mit systematischen Unterschieden zwischen den Sektoren die Personalräte in eine schwächere Position versetzen. Dies entspricht auch dem Empfinden der Interviewpartner, die das LPVG als schwach einschätzen, und, wenn sie denn die Wahl hätten, dem Betriebsverfassungsgesetz den Vorzug geben würden.

Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Personalvertretungsgesetzen sind auf den Einfluß von Gewerkschaften und Verbänden auf die jeweilige

⁷ Einer der Befragten über die Mitwirkung wörtlich: „Das kann man ja [...] den Hasen geben.“

Regierung zurückzuführen. Wie oben bereits erwähnt tendieren eher SPD-geführte Regierungen zum korporatistischen Regulierungsmodell.

Nun stellt sich die Frage, wie sich diese Rahmenbedingungen vor dem Hintergrund der Besonderheiten des öffentlichen Dienstes auf das Verhalten der Personalräte im Mitbestimmungsprozeß auswirken. Diese Frage ist Untersuchungsgegenstand des nächsten Kapitels.

7.2. Die Politik der Personalräte

Die Bürokratie als Instrument der legalen Herrschaft wird von Max Weber mit einer rational gestalteten Maschine (vgl. Kieser 1995: 40), mit einem stahlharten Gehäuse (vgl. Kieser 1995: 43), oder im Volksmund auch mit einer Mühle verglichen, dessen Räder langsam, aber gründlich mahlen. All diese Vergleiche zielen auf zwei der Dysfunktionalitäten von Bürokratien hin: Der Schwerfälligkeit und Langsamkeit durch Aktenmäßigkeit einerseits (Kieser 1995: 55) und der Tatsache andererseits, daß wenn einmal eine Entscheidung gefallen ist, diese entweder nur sehr schwer oder überhaupt nicht mehr revidiert werden kann - es sei denn sie ist rechtswidrig.

Dieses Problem, also mühsam um die Revision von bereits getroffenen Entscheidungen kämpfen zu müssen, kann nur dadurch vermieden werden, daß im Vorfeld von Entscheidungen, also im eigentlichen Entscheidungsprozeß selbst, interveniert wird, bevor diese getroffen wurden, oder sie sogar selbst zu initiieren und dadurch in entsprechende Richtungen zu lenken.

Dies gilt auch für die Mitbestimmung, insbesondere vor dem Hintergrund des LPVG. Wenn ein Personalrat die Interessen der Beschäftigten effizient und effektiv vertreten möchte, ist die Intervention im Vorfeld auf informeller Basis unverzichtbar. Bei den Interviews wurde die Frage gestellt, ob der Perso-

nalrat eher vorab und umfassend von der Personalabteilung bzw. dem Kanzler informiert werden, oder ob sie ausschließlich Informationen erhalten, die nach dem LPVG der Mitbestimmung unterliegen. Fünf gaben an, von der Personalabteilung bzw. dem Kanzler aktiv miteinbezogen und mit Informationen versorgt zu werden, die restlichen vier gaben an, erst dann einbezogen zu werden, wenn entweder beschlußreife Vorlagen vorliegen oder die Beschlüsse schon gefallen sind. Etwas allgemeiner stellt sich die Frage nach der Einstellungsstrukturierung, also wie die Beziehung der beiden Akteure zueinander charakterisiert ist: Arbeiten beide Seiten vertrauensvoll in ergebnisoffenen Entscheidungsprozessen zusammen, in dem u. U. beide Seiten durchaus auch einmal auf (Maximal-) Positionen und Rechte verzichten und dafür besser Kompromisse eingehen, oder stehen sich beide Seiten eher distanziert gegenüber, in denen mangels Vertrauen ein intensiver Dialog nicht zustande kommt? Genau wie oben sind fünf der neun Personalräte der ersten Kategorie zuzuordnen, vier gaben an, eher um Informationen kämpfen zu müssen. Konsequenterweise schätzten erstere die Effektivität ihrer Arbeit tendenziell höher ein als letztere.

Eine intensive Zusammenarbeit bewirkt, daß Personalräte aufgrund ihres im- und expliziten Wissens bezüglich des Zustandekommens von Ergebnissen gegenüber der Belegschaft einen Informationsvorsprung haben. Dieser kann dazu führen, daß Ergebnisse gegenüber den Beschäftigten im Rahmen des intraorganizational bargaining verteidigt und gerechtfertigt werden müssen, da diese dort nicht unmittelbar verständlich sind. Auf die Frage, ob schon einmal ein Rechtfertigungszwang bestand oder ein Kompromiß verteidigt werden mußte, gaben zwei der Befragten an, sich hin und wieder in solch einer Situation zu befinden.

In der Privatwirtschaft ist dieses Phänomen auch bekannt (vgl. z. B. Kom-

mission Mitbestimmung 1998: 71-85) und wird dort insbesondere von Gewerkschaften kritisch betrachtet. Da die Betriebsräte neben den Interessen der Arbeitnehmer auch die Zukunft des Unternehmens im Blick haben, wird diesen seitens der Gewerkschaften gerne eine Arbeitgebernähe unterstellt, müssen diese doch um ihre Organisationsmacht und die Einhaltung des Flächentarifvertrags (vgl. Schmidt/Trinczek 1999: 103-128, insbesondere 113f.; Kommission Mitbestimmung 1998: 71-85; für den öffentlichen Sektor Sperling 1998: 331f.) fürchten. Im öffentlichen Sektor ist diese Befürchtung wohl haltlos.

Das wichtigste Kapital bei der Mitbestimmungsarbeit ist Vertrauen (siehe hierzu Weibler 1997: 185-214). Es ist eine der wesentlichen Grundvoraussetzungen für konsensbildende Dialoge zwischen beiden Parteien und Kern der Einstellungsstrukturierung. Vertrauen läßt sich nicht per Gesetz festschreiben (vgl. § 2 Abs. 1 LPVG), und kann auch nicht ohne weiteres wie von Rooschütz et al. (2000: 277) unterstellt werden. Es entsteht in erster Linie in Sozialisationsprozessen, also bei der Formung von Deutungs-, Wert- und Handlungsmustern (Klimecki/Gmür 1998: 253ff.), und muß somit in und durch die Mitbestimmungspraxis selbst entstehen. Anders herum formuliert: Handlungen, die Vertrauen zerstören und einen kooperativen Stil der Konfliktverarbeitung verhindern, gilt es zu vermeiden. Dies bedeutet beispielsweise, daß Klagen höchstens als ultima ratio bzw. als Drohpotential dienen, daß Informationen u. ä. offen gelegt werden, oder daß auch eigene Rechte bzw. Vorschriften generell pragmatisch gehandhabt werden.⁸ Mehrere Interviewte äußerten sich dahingehend, daß diesbezüglich die Zusammenarbeit mit der Gegenseite in zeitlicher Hinsicht einem Wandel unterlag, sowohl in die eine als auch in die andere Richtung.

⁸ Daß eine auf Aktenmäßigkeit beruhende (Mitbestimmungs-) Arbeit zur Vertrauensbildung ungeeignet ist, versteht sich von selbst, da dort der persönliche Kontakt fehlt.

Ähnlich wie in der Wirtschaft (Keller 1997: 90f.) haben auch die Vorsitzenden der Personalräte faktisch eine überragende Stellung inne. Dies hängt damit zusammen, daß diese die bevorzugten Ansprechpartner der Verwaltung sind und dadurch einen Informations- und Wissensvorsprung haben. Diese sind in der Regel auch komplett freigestellt, was „nur“ bei zwei der neun Vorsitzenden nicht der Fall ist, weil diese für sich selbst berufliche Nachteile befürchten müssen. Hier sind weniger (potentielle) Maßnahmen seitens des Arbeitgebers das Problem, die gesetzlich untersagt sind (§§ 107-109 BPersVG), als vielmehr die Macht des Faktischen: Mehrere Jahre ausschließlicher Personalratsarbeit würde deren Wissen bezüglich ihrer Tätigkeit im IT-Bereich entwerten. In solchen, sich hochdynamisch entwickelnden Bereichen sind somit volle Freistellungen faktisch ausgeschlossen.

Die Freistellungsproblematik generell wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Es gibt sowohl Personalräte, die einige ihrer Mitglieder ganz, als auch solche, die mehrere Mitglieder nur teilweise freigestellt haben. Auf die Personalratsarbeit selbst hat die Handhabung der Freistellung bei einfachen Personalratsmitgliedern keine Auswirkung, während sich dies bei den Vorsitzenden aufgrund deren überragenden Position empfiehlt.

Bisher wurde immer von Kanzler und Personalabteilung als zentralen Akteuren ausgegangen auf Arbeitgeberseite ausgegangen. In der Praxis sind diese sicherlich auch die wichtigsten, da insbesondere die Personalabteilung aufgrund ihrer Aufgaben sehr oft Kontakt mit dem Personalrat hat. Die Mitbestimmungstatbestände sind jedoch keineswegs auf Personalangelegenheiten beschränkt, und dementsprechend können auch andere Bereiche der Universitäten bei ihrer Arbeit der Mitbestimmungspflicht unterliegen. Gerade in den Bereichen, die mit dem Personalrat wenig Kontakt haben und denen das LPVG nicht besonders geläufig ist, kommt es durchaus vor, daß diese bei

mitbestimmungspflichtigen Maßnahmen die Zustimmung nicht vorher einholen und im Ergebnis der Personalrat mit vollendeten Tatsachen konfrontiert ist. Von diesem Problem waren alle Personalräte schon einmal betroffen. Wie stark hängt nicht zuletzt davon ab, wie stark der Personalrat in der Universität verankert ist. Sind seine Mitglieder in vielen Universitätsgremien und -bereichen vertreten, und sind ggf. auch Beschäftigte bezüglich der Mitbestimmung sensibel, bleibt ihnen nur selten etwas verborgen.

7.3. Konfliktlinien

Nachdem das Verhalten der Akteure im Mitbestimmungsprozeß untersucht wurde, stellt sich die Frage nach Streitpunkten. Wie oben postuliert müssen die Konfliktlinien in erster Linie entlang von Bereichen verlaufen, in denen das Recht einer Ausgestaltung bedarf und die Verhandlungen in Anlehnung an das distributive bargaining Nullsummenspielen entspricht. Dennoch wird sich zeigen, daß die Rechtmäßigkeit des Handelns auf beiden Seiten außer Zweifel steht und rechtliche Standards gewahrt werden. Um hier Mißverständnissen vorzubeugen: Das heißt nicht, daß jeder rechtliche Spielraum automatisch zu einem Konflikt zwischen den Akteuren führen muß. Und genauso wenig bedeutet dies, daß die entsprechenden Regelungen auf beiden Seiten für gut heißen werden müssen. Im Gegenteil: Eine formale Gleichbehandlung wie im Bürokratiemodell postuliert bedeutet keineswegs eine ausgewogene Berücksichtigung von subjektiven Interessen und Präferenzen (Kieser 1995: 44f.). Es bedeutet lediglich, daß die Rechtmäßigkeit des Handelns außer Zweifel steht.

Bei den personellen und sonstigen Angelegenheiten (§§ 75, 76, 79 LPVG), die vom Umfang her den größten und wichtigsten Teil in der Mitbestimmungsar-

beit darstellen, ist natürlich die Eingruppierung, „der alte Konflikt“ (Keller 1993: 159), zu nennen. Das Einkommen ist bei Angestellten und Arbeitern in diversen Mantel- und Tarifverträgen geregelt, u. a. im Bundesangestellten-tarifvertrag (BAT), die auf Dienststellenebene angewendet werden müssen. Alle Befragten gaben an, daß bezüglich der Eingruppierung desöfteren Gesprächsbedarf mit Vertretern der Personalabteilung besteht. Nicht Gegenstand von Debatten sind die Entgelte selbst, da diese in Tarifverträgen bzw. im Besoldungsrecht unzweideutig festgelegt sind.

Desweiteren kommt es hin und wieder zu Streitigkeiten bezüglich der Lage von Arbeitszeit, Pausen und Urlaub, wenn sich Beschäftigte mit ihren Vorgesetzten nicht einigen können, und bei denen dann der Personalrat schlichten muß. Deren Höhe selbst ist wieder unumstritten.⁹ Der ein oder andere Interviewte äußerte zwar durchaus seine Zweifel, ob wirklich alle Absprachen bezüglich der Lage der Arbeitszeit zwischen den Beschäftigten und Vorgesetzten immer rechtskonform sind. Im Streitfall kommen jedoch immer entsprechende Vorschriften zur Anwendung, so daß eine Lösung mit Positivsummenspielcharakter gefunden werden kann.

Umstritten zwischen Personalrat und der Gegenseite ist hingegen die Personalpolitik, wobei hiermit die auf Flexibilisierung abzielenden Grundsätze der Personalarbeit bezeichnet werden sollen (siehe hierzu auch Keller/Henneberger 1999: 242ff.). Hier sind z. B. befristete Beschäftigungsverhältnisse insbesondere bei Personen zu nennen, für die aufgrund ihrer familiären Situation und ihres Alters eine Befristung in sozialer Hinsicht als kritisch betrachtet werden müssen. Da die Arbeitgeberseite Flexibilität gewinnt und der betroffene Arbeitnehmer soziale Sicherheit verliert, handelt es

⁹ Anfang der 90er Jahre versuchte die Landesregierung unter dem damaligen Ministerpräsidenten Lothar Späth die Mittagspause von 30 auf 45 Minuten zu erhöhen, was dann in einem Gerichtsprozeß für rechtswidrig erklärt wurde. Dieser Konflikt spielt hier jedoch keine Rolle, da er sich nicht auf Dienststellenebene abspielte.

sich um ein Nullsummenspiel. Hier muß also von einer Konfliktlinie gesprochen werden.

Auch ein Streitpunkt, der allerdings erst in der zweiten Hälfte der 90er Jahre aufkam, ist Outsourcing, also die Auslagerung von Aufgaben und der Fremdbezug dieser Leistungen. Hiervon betroffen waren insbesondere Reinigungsdienste. Aufgrund von Problemen bei der Qualität der Leistung, aber auch aufgrund sozialer Probleme bezüglich den Beschäftigten der beauftragten Unternehmen, wurden diese Maßnahmen teilweise wieder rückgängig gemacht. In einem Fall hätten im Zusammenhang mit dem Solidarpakt sämtliche Werkstätten einer Universität outgesourct werden sollen. Dem Personalrat gelang es, mit einem Gegenkonzept die Umsetzung dieser Pläne zu verhindern.

Desweiteren konnten zwei Problemfelder bezüglich der Einführung, Anwendung und Änderung von technischen Einrichtungen identifiziert werden. Der eine, große Bereich betrifft den Schutz personenbezogener Daten, wenn dieser mit hohen Kosten verbunden ist. Der Datenschutz war übrigens auch der einzige Bereich, in dem in mehreren Universitäten zur Personalratsarbeit schon einmal externe Sachverständige hinzugezogen wurden.¹⁰ Der zweite Bereich sind technische Einrichtungen, die zur Überwachung und Kontrolle der Beschäftigten geeignet sind. Konkret wurden schon Universitätsbereiche von Personalräten gezwungen, Videoüberwachungsanlagen zu entfernen, die ohne deren Wissen und somit widerrechtlich installiert und zur Überwachung und Kontrolle von Mitarbeitern zweckentfremdet wurden. Der Bereich Einführung, Anwendung und Änderung von technischen Einrichtungen wird im Rahmen zur Verfügung stehenden Zeit relativ gut von den Personalräten überwacht, was die eine oder andere Lücke z. B. bei Soft- und Hardwareän-

¹⁰ Erstaunlich war, daß einige der Befragten der Meinung waren, daß die Hinzuziehung von externen Sachverständigen nicht zulässig sei. Dies ist sehr wohl unter bestimmten Voraussetzungen möglich (vgl. Rooschütz et al. 2000: 135).

derungen u. ä. nicht ausschließt.

An einigen Universitäten ist auch die Frage umstritten, ob und wann eine Maßnahme den Tatbestand der Mitbestimmungspflichtigkeit erfüllt. Hierzu gehören beispielsweise Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung gemäß § 79 Abs. 1 Nr. 9 LPVG, weshalb diese Vorschrift oft nur hilfsweise in Verbindung mit anderen Paragraphen angeführt wird. Auch gehen an einigen Universitäten die Meinungen auseinander in bezug auf die Informationspolitik, also zu welchem Zeitpunkt die Mitbestimmungspflichtigkeit eintritt und in welchem Umfang eine Information zu erfolgen hat. Hier handelt es sich natürlich um Nullsummenspiele - was der Personalrat an Einfluß gewinnt, verliert die Arbeitgeberseite an Kontrolle und Spielraum -, wobei inhaltlich die Einstellungsstrukturierung betroffen ist. Diese Konfliktlinie manifestiert sich letztendlich in einzelnen Maßnahmen, können jedoch im Rahmen der Mitbestimmung nicht immer eingefordert werden.

In umstrittenen Mitbestimmungsfällen kommt es ohnehin meist zu einer Einigung vor Ort, wie oben bereits ausgeführt meist im Vorfeld der Entscheidung. Die Häufigkeit der Einigungsverfahren im Rahmen der Stufenvertretung ist dabei ein (Negativ-) Indikator für die Kompromißbereitschaft und -fähigkeit beider Seiten, wenn ein Mitbestimmungsrecht besteht. Zwei der Interviewten gaben an, noch nie die Stufenvertretung angerufen zu haben, mehr als durchschnittlich fünf Anrufe pro Jahr seitens des Personalrats gibt es an keiner der Universitäten. Rechtsstreits zwischen Personalrat und Verwaltung müssen als Indikator für tiefgreifende Konflikte zwischen beiden Seiten gewertet werden. Diese sind nämlich noch seltener: Sieben der Befragten gaben an, entweder noch nie oder durchschnittlich weniger als eine Klage pro Jahr wegen Verstoßes gegen die Mitbestimmungsrechte des Personalrats eingereicht zu haben.

7.4. Dienstvereinbarungen als Gestaltungsinstrument

In diesem Kapitel sollen die Dienstvereinbarungen der baden-württembergischen Universitäten diskutiert werden. Sie geben einerseits Aufschluß über vorhandene Gestaltungsspielräume, andererseits aber auch über zusätzlichen Regelungsbedarf und ggf. Problemfelder. Diskutiert werden im folgenden nur die, die zum Zeitpunkt der Erhebung bereits in Kraft waren. Einige der Interviewten sagten aus, daß eine oder mehrere in Arbeit seien.¹¹ Da Dienstvereinbarungen nur dann zustande kommen, wenn beide Seiten daran ein Interesse haben und sich einigen, sind diese generell als Positivsummenspiel zu betrachten.

Die meisten Dienstvereinbarungen wurden erwartungsgemäß und mit deutlichem Abstand zum Thema Arbeitszeit abgeschlossen, wobei hier meist die Einführung von Gleitzeit im Mittelpunkt steht (zur Arbeitszeitflexibilisierung siehe auch Kiesche 2001: 242-247). Ungeachtet der Abgrenzungsschwierigkeiten - an einigen Universitäten gibt es lediglich eine, die die gleitende Arbeitszeit umfassend für mehrere Universitätsbereiche regelt - existieren an sieben der Universitäten insgesamt 35 Übereinkommen. Diese sind in der einen oder anderen Einrichtung durchaus nicht unproblematisch, wenn beispielsweise eine Anlage aus technischen Gründen ständig betrieben werden muß.

Ein weiteres, großes Feld, in dem Dienstvereinbarungen abgeschlossen wurden, sind technische Einrichtungen, die zur Überwachung und Kontrolle einzelner Mitarbeiter geeignet sind. Hierzu gehören Telekommunikationsanlagen (8), EDV- (18) sowie Zugangskontroll- und Zeiterfassungssysteme (7).

Hier hatten die Personalräte natürlich ein Interesse, den Schutz persönlicher

¹¹ Sämtliche Titel bzw. Themen der 79 Dienstvereinbarungen sind im Anlageband einzeln aufgeführt. Informationen über Dienstvereinbarungen finden sich unter: <http://www.juracity.de/dienstvereinbarungen.de/downloads.htm>

Daten zu gewährleisten, aber auch eine unmittelbare Kontrolle der Beschäftigten auszuschließen. Die Nutzung dieser Einrichtungen und Anlagen wird somit auf ihren Sinn und Zweck reduziert (siehe hierzu auch Roggenkamp 2001: 242-247).

Zwei weitere Bereiche betreffen die psychosoziale Betreuung (3) sowie kooperatives Verhalten (2). Zur psychosozialen Betreuung gehört die Suchtproblematik, aber auch eine Betreuung in schwerwiegenden, durch den Arbeitsplatz verursachte Konfliktsituationen. Von den Dienstvereinbarungen bezüglich kooperativem Verhalten ist eine auf den Umgang mit Fällen sexueller Belästigung am Arbeitsplatz begrenzt, die andere regelt neben Fällen sexueller Belästigung auch Mobbing und Diskriminierung, und diese Problematik somit umfassend.

Desweiteren wurden zwei Dienstvereinbarungen abgeschlossen bezüglich Telearbeit. Vorreiter, und somit Vorbild, dürfte wohl die Universität Konstanz gewesen sein. Dort wurde die Telearbeit erst in einem Modellprojekt zeitlich befristet und vom Umfang her begrenzt erprobt, mittlerweile aber fest eingeführt.

Ebenso ist die Universität Konstanz vorbildlich bezüglich der Fort- und Weiterbildung der nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter, bezüglich der es nur eine einzige Dienstvereinbarung an allen Universitäten in Baden-Württemberg überhaupt gibt. Für dieses Feld war bislang das Innenministerium zuständig, in Zukunft die Führungsakademie des Landes, die allerdings nach dem Kosten- und Leistungsprinzip arbeiten soll. Das heißt, daß die Universitäten für diese Leistung bezahlen müßten, wobei das Innenministerium für das MWK und dessen gesamten, nachgeordneten Bereich nur 400.000 DM (sic!) vorgesehen hat. Die Dienstvereinbarung ermöglicht es den Beschäftigten nun, neben dem allgemeinen Fortbildungsangebot der Universität und dem

externer Träger auch geeignete Veranstaltungen aus dem Lehrangebot des wissenschaftlichen Bereiches zu besuchen.

Daneben gibt es je eine Dienstvereinbarung zu den Themen Organisationsuntersuchungen, Frauenförderung, und eine als Ergänzung zur Arbeitsstättenverordnung.

Neben den Dienstvereinbarungen, die zwischen dem Rektor bzw. dem Kanzler auf der einen sowie dem Personalrat auf der anderen Seite abgeschlossen wurden, gibt es noch zwei weitere, sog. Rahmendienstvereinbarungen, die zwischen dem Hauptpersonalrat und Vertretern des MWK ausgehandelt wurden. Diese haben (auch) Geltung für die einzelnen Universitäten. Eine betrifft die Arbeitszeit, die andere regelt Einführung, Einsatz und Ausbau der Informations- und Kommunikationstechnik in den Universitäten des Landes Baden-Württemberg.

Die Anzahl der Betriebsvereinbarungen gilt in der Privatwirtschaft unter Insidern als Indikator für die Stärke eines Betriebsrats (Keller 1997: 85f.). Nach den vorliegenden Fakten läßt sich diese These nicht auf den öffentlichen Sektor übertragen. Die Anzahl der Dienstvereinbarungen muß eher als unabhängig von der Stärke des Personalrats gelten. Ein guter Indikator ist vielmehr die Frage der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit dem Kanzler und der Verwaltung bzw. der Einstellungsstrukturierung der Akteure (vgl. Kapitel 7.2.). Ursächlich ist wohl der rationale Charakter der Bürokratie, also die Rechtmäßigkeit des Handelns als Arbeitsphilosophie.

7.5. Probleme und aktuelle Fragen der Mitbestimmung

Im folgenden sollen Dinge diskutiert werden, die zwar Gegenstand der Mitbestimmungsarbeit sind, aber nicht unbedingt eine Konfliktlinie zwischen Per-

sonalrat und Kanzler oder Personalabteilung darstellen. In diesem Rahmen soll auch das intraorganizational bargaining, also die Beziehung der Personalräte zur Belegschaft, analysiert werden. Sie soll die oben postulierte Schwäche der Mitbestimmung empirisch fundieren.

Ein von allen Personalräten forciertes Gebiet ist die Fort- und Weiterbildung der nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter. So gut wie alle Personalräte gaben an, diesbezüglich umfangreich beteiligt oder sogar initiativ tätig zu sein. Ein Problem in diesem Zusammenhang stellt die Personalplanung der Universitäten dar, die meist dezentral bei einzelnen Instituten gemacht wird - wenn sie denn überhaupt existiert. Hier äußerten sich die Befragten unzufrieden mit der gegenwärtigen Situation.

Auch ein Problem, was man so zunächst nicht vermuten würde, ist die Arbeitssicherheit, und da ganz besonders der Brandschutz. Das Problem besteht zum einen darin, daß die Gebäude der Universitäten teilweise unter Denkmalschutz stehen, und die daraus resultierenden Einschränkungen den Erfordernissen des Brandschutzes entgegenstehen. Zum anderen sind besonders naturwissenschaftlich-technische Einrichtungen potentielle Gefahrenherde. An der Universität Freiburg gab es 1998 einen Brand in einer Forschungseinrichtung für Chemie. Daraufhin mußten zur Abschätzung der Belastung mit Giftstoffen externe Sachverständige hinzugezogen werden. Über die Situation der Arbeitssicherheit und des Brandschutzes sind die Personalräte an ihren Universitäten nicht zuletzt wegen diesen Problemen sehr gut im Bilde.

Faktisch keine Rolle spielen in der Personalratsarbeit an den Universitäten soziale Angelegenheiten nach § 78 LPVG.¹² Kündigungen seitens des Arbeitgebers unterliegen der Mitwirkung (§ 77 LPVG), und spielen faktisch eben-

¹² Die sozialen Angelegenheiten sind im LPVG anders definiert als im Betriebsverfassungsgesetz. Dort stellen sie mit die wichtigsten Mitbestimmungstatbestände überhaupt dar.

falls kaum eine Rolle. Ordentliche Kündigungen seitens des Arbeitgebers kommen so gut wie überhaupt nicht vor, und aufgrund der Anlässe für die fristlosen kann der Personalrat kaum widersprechen. Lediglich einer der Befragten sagte aus, daß in einem Fall aufgrund einer fristlosen Kündigung die Stufenvertretung angerufen und dort die Kündigung zurückgenommen wurde. Mehr als sechs fristlose Kündigungen pro Jahr, wenn überhaupt soviel, gibt es aber ohnehin an keiner der Universitäten. Dementsprechend steht die Mitbestimmung bezüglich Sozialplänen (§ 79 Abs. 1 LPVG) auch nur auf dem Papier - wieder ein Vorteil für die Arbeitgeberseite.

Ein weiteres und durchaus ernstzunehmendes Problemfeld, das sich auch oben bei der Diskussion der Dienstvereinbarungen angedeutet hat und von dem alle Bereiche der Universitäten betroffen sein können, ist das der mangelnden sozialen Kompetenz von Beschäftigten. In seiner Analyse der Bürokratie erkannte Max Weber, daß in der öffentlichen Verwaltung Personalentscheidungen aufgrund der Fachqualifikation getroffen werden (vgl. Kieser 1995: 39; Reichard 1998: 166-173; Bruns/Ridder 1998: 181-190; Ridder/Schirmer 1998: 199-208). Was bei der Personalauswahl (siehe hierzu Klimecki/Gmür 1998: 229ff.) bislang kaum eine Rolle spielte¹³, ist die Frage der Sozialkompetenz, und damit verbunden die Frage, ob jemand zur Führungskraft geeignet ist oder nicht. Auch und gerade im Bereich der akademischen Ausbildung bestehen hier große Defizite, sofern dieses Problem nicht Gegenstand von Forschung und Lehre im Rahmen des gewählten Studienganges ist. Angehende Akademiker werden in erster Linie zu Wissenschaftlern ausgebildet, aber allzu oft nur unzureichend vorbereitet auf ihre Funktion als Führungskraft und Vorgesetzter. Dies ist letztlich auch die Ursache dafür, daß Personalräte für die Beschäftigten hin und wieder korrigierend eingreifen müssen, wenn rechtswidrige Entscheidungen getroffen und umge-

¹³ Ausnahme: Institutionen der Inneren und Äußeren Sicherheit.

setzt werden sollen. Eine hohe fachliche Kompetenz, die auch für die Berufung von Professoren ausschlaggebend ist, sagt nichts darüber aus, ob jemand zur Führungskraft geeignet ist oder nicht. Speziell im öffentlichen Sektor stellt dies deshalb ein Problem dar, weil hier (Amts-) Hierarchien, also Systeme von Über- und Unterordnung verbunden mit weitreichenden Weisungsbefugnissen, immer noch sehr stark ausgeprägt sind (vgl. Kieser 1995: 40). Hinzu kommen noch die im Dienstrecht verankerten Kontroll- und Disziplinierungsmöglichkeiten (Kieser 1995: 39, 42). Diese beiden Faktoren zusammen können ein für Beschäftigte unangenehmes Arbeitsklima ergeben, das Entfremdungserscheinungen und innere Immigration, und eventuell sogar die Kündigung nach sich ziehen kann.

Diese Überlegung ist keineswegs nur theoretischer Natur. Alle Befragten gaben an, damit konfrontiert zu sein, wobei sich dieses Problem meist immer auf die gleichen Bereiche der jeweiligen Universität konzentriert. Was bislang fehlt sind systematische Lösungsansätze. Die oben erwähnte Dienstvereinbarung bezüglich kooperativem Verhalten beispielsweise ermöglicht zwar Sanktionierungsmöglichkeiten. Der Erwerb von Sozialkompetenz und ein verantwortungsvoller Umgang mit Macht im Rahmen der Personal- und Führungskräfteentwicklung ist jedoch nicht vorgesehen, zumindest wurde solch eine Möglichkeit von keinem der Personalräte in den Interviews erwähnt.

Auch waren alle Befragten nach deren Angabe bereits mit dem Thema Mobbing konfrontiert. „Damit werden wiederholte, gezielt schädigende Verhaltensweisen von Gruppen oder Einzelpersonen gegenüber einer anderen Person bezeichnet.“ (Klimecki/Gmür 1998: 173). Es unterscheidet sich somit von dem Problem mangelnder Sozialkompetenz dadurch, daß Mobbing zielgerichtet ist und der Betroffene zu einer Kündigung gedrängt werden soll.

Mobbing kommt jedoch eher selten vor. Bei vielen Beschäftigten, die den

Personalrat wegen Mobbing aufsuchen, zeigt sich, daß es sich eben nicht um Mobbing, sondern um Probleme in Verbindung mit mangelnder sozialer Kompetenz handelt. Auch sei noch einmal darauf hingewiesen, daß sich diese beiden Probleme in der Regel auf einzelne Bereiche der Universitäten konzentrieren.

Allgemein können die Universitäten eher als konfliktarme Dienststellen bezeichnet werden. Es deutet sich allerdings an, daß durch die Personalreduzierungen im Rahmen des Solidarpakts und der daraus resultierenden Arbeitsverdichtung die sozialen Spannungen innerhalb der Belegschaften sich erhöhen.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie eng die Beziehung zwischen den Personalräten und den Beschäftigten ist. Der Personalrat kann schließlich nur bei Dingen für Abhilfe sorgen, über die er informiert ist. Hierzu bieten sich Personalversammlungen, Begehungen oder auch Beratungsgespräche an, wenn nicht ohnehin ein Mitglied des Personalrates in unmittelbarer Umgebung seinen Arbeitsplatz hat oder sonstige, unmittelbare Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme bestehen.

Die zentrale Veranstaltung, in der der Personalrat die Möglichkeit hat, die Beschäftigten zu informieren und mit ihnen in Kontakt zu treten, ist die Personalversammlung. Die Befragungen ergaben, daß bei den Personalversammlungen nicht mehr als 15 % der Beschäftigten anwesend sind. Recht gut vertreten sind Arbeiter und technische Angestellte. Die Problemgruppen unter den Beschäftigten, die also selten bei Personalversammlungen anwesend sind, sind insbesondere die nicht-technischen Angestellten in wissenschaftlichen Einrichtungen sowie die wissenschaftlichen Hilfskräfte. Nach Bereichen aufgeschlüsselt ergibt sich, daß eher Beschäftigte der Universitätsverwaltungen sowie von Zentralen Einrichtungen Interesse zeigen. Die

Beschäftigten der wissenschaftlichen Bereiche sind, mit Ausnahme der technischen Angestellten und ggf. Arbeiter, bei Personalversammlungen kaum vertreten. Positiv beeinflusst wird die Anwesenheitsquote nach Aussagen der Interviewten dadurch, wenn Beschäftigte eines Bereiches als Mitglied im Personalrat vertreten sind, und wenn die Universität zentral als sog. Campus-Universität angelegt ist.

Eine weitere Gelegenheit, bei der Personalräte mit den Beschäftigten in Kontakt treten, sind Begehungen, wobei diese meist im Rahmen der Mitbestimmung bezüglich Brandschutz, Arbeitssicherheit u. ä. geschehen. Auch hier haben Beschäftigte die Gelegenheit, Mitglieder des Personalrats auf Probleme anzusprechen. Begehungen des Personalrats alleine, zum Zweck der Mitbestimmung, kommen dagegen selten vor. Solche allgemeinen Begehungen der Dienststelle durch den Personalrat sind auch nur dann zulässig, wenn die Beschäftigten dem zustimmen und der Leiter der Dienststelle vorher informiert wurde (vgl. § 68 Abs. 4 LPVG).

Das wichtigste Element der Mitbestimmungsarbeit sind jedoch Einzelberatungen, die einen erheblichen Umfang innerhalb der Personalratsarbeit ausmachen. Einer der Befragten sagte aus, daß er allein pro Jahr etwa 500 Einzelberatungen habe, von denen jede mit einer Zeitstunde anzusetzen sei. Diese sind für beide Seiten unverzichtbar, da in vertraulicher Atmosphäre Anliegen einzelner Beschäftigter detailliert besprochen und geklärt werden können, was auf Personalversammlungen so nicht möglich ist. Diese Kontakte kommen meistens auch auf Wunsch der Beschäftigten zustande. Und für die Personalräte sind solche Vier-Augen-Kontakte insbesondere dann wichtig, weil dort die Möglichkeit besteht, Informationen aus Bereichen zu erhalten, mit denen selten Kontakt besteht.

Zur Information der Beschäftigten dienen den Personalräte neben den Perso-

nalversammlungen und Einzelberatungen auch elektronische Medien, Anhänge, Flugblätter u. ä.

Auch wenn sich die Personalräte dieses Problems nicht immer bewußt waren: Problematisch ist der Basiskontakt in erster Linie in den Universitäten, die räumlich nicht konzentriert sind, und dort speziell in den Bereichen, in denen kein Personalratsmitglied vor Ort ist. In diesen Bereichen, aber auch generell, hängt viel von der Frage ab, inwiefern die Mitarbeiter bezüglich Mitbestimmungsfragen sensibel sind. Einem in der Belegschaft gut verankertem, und von dort mit Informationen gut versorgtem Personalrat entgeht kaum ein Problem, in dem der Personalrat mitzubestimmen hat. Aus dieser Perspektive sind auch mehrere Teilfreistellungen gegenüber wenigen Vollfreistellungen von Personalratsmitgliedern durchaus vorteilhaft.

Wie oben bereits erwähnt existiert an der Universität Tübingen im Gegensatz zu allen anderen Universitäten in Baden-Württemberg kein Einheitspersonalrat. Dort wurden neben dem Gesamtpersonalrat die Bereichspersonalräte „Allgemeine Einrichtungen“, „Medizin“, „Geisteswissenschaften“ und „Naturwissenschaften“ eingerichtet (siehe hierzu §§ 9 Abs. 2, 54 LPVG).¹⁴ Die Bereichspersonalräte sind zuständig für Angelegenheiten, die nur den entsprechenden Bereich betreffen, wie z. B. Personalangelegenheiten, während der Gesamtpersonalrat für universitätsübergreifende Aufgaben zuständig ist, wie z. B. (universitätsweite) Dienstvereinbarungen oder auch das sog. „Jobticket“, was es auch an mehreren anderen Universitäten in vergleichbarer Form gibt. Der Vorteil dieses Holding-Modells besteht natürlich darin, daß die Bereichspersonalräte besseren Kontakt zur Basis haben; nicht zuletzt deshalb, weil durch dieses Modell die Anzahl der Personalräte erheblich ansteigt. Bei gleicher Anzahl an Beschäftigten gibt es an der Universität Tü-

¹⁴ Siehe hierzu auch die Homepage der Personalräte, sie ist über die der Universität Tübingen zu erreichen (vgl. Tabelle 1).

bingen etwa die doppelte Anzahl an Personalratsmitgliedern als in vergleichbaren Universitäten, wobei mehrere Bereichspersonalräte gleichzeitig Mitglied im Gesamtpersonalrat sind. Aufgrund der Doppelmandate und regelmäßigen Sitzungen der Vorsitzenden kann davon ausgegangen werden, daß auch die Koordination kein Problem darstellt. Allerdings erhöht sich dadurch nicht die Anzahl der Freistellungen (siehe hierzu § 47 Abs. 4 LPVG). Trotz dieses Unterschiedes weichen die oben diskutierten Probleme bei der Mitbestimmungsarbeit nicht von denen der anderen ab. Im Gegenteil: Sie bestätigen obige Thesen eher noch.

Bezüglich der Unterstützung der Personalräte seitens der Beschäftigten äußerten sich die Befragten sehr unterschiedlich. Teils bekommen die Personalräte sehr positive, teils aber auch enttäuschende Rückmeldungen von Beschäftigten. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die systematische Unterstützung seitens der Belegschaft sowohl innerhalb als auch zwischen den Universitäten sehr stark streut, vielerorts aber auch fehlt. Der entsprechende Mitbestimmungsprozeß, das interne Verhandeln, gestaltet sich eher problem- und (einzel-) fallbezogen.

An dieser Stelle sei noch einmal explizit darauf hingewiesen, daß Personalräte vielfach auch dienstleistend für die Beschäftigten tätig sind. Hier sind insbesondere Dinge wie Kinderbetreuungsmöglichkeiten, psychosoziale Betreuung oder auch Jobticketmodelle, also vergünstigte Fahrkarten für den öffentlichen Personennahverkehr, zu nennen.

7.6. Problemgruppen der Mitbestimmungsarbeit

Während im vorangegangenen Kapitel Probleme der Mitbestimmungsarbeit diskutiert, und in diesem Zusammenhang die Beziehung der Personalräte zu

den Beschäftigten problematisiert wurde, soll im folgenden der Frage nachgegangen werden, ob es Gruppen gibt, die zwar der Mitbestimmung unterliegen, deren Interessen bei der Mitbestimmungsarbeit, unabhängig von der Frage nach den Ursachen, keine Berücksichtigung finden (können).

Zunächst wäre zu vermuten, daß die Personalräte einseitig die Interessen der unbefristet Beschäftigten vertreten, da von diesen die eigene Wiederwahl abhängt. Die Interessen der befristet Beschäftigten könnten demgegenüber durchaus vernachlässigt werden, da diese u. U. bis zur nächsten Personalratswahl in der Dienststelle nicht mehr beschäftigt sind. Dies wurde operationalisiert mit der Frage, was typische Probleme der befristet Beschäftigten sind, und ob die Personalräte mit diesen viel Kontakt haben.

Alle Befragten gaben an, regelmäßig mit befristet Beschäftigten Kontakt zu haben.¹⁵ Somit hatte sich diese These nicht nur nicht bestätigt, im Gegenteil: Wie oben bereits erwähnt gehört die Personalpolitik, und da ganz besonders Befristungen, zu den wesentlichen Streitpunkten bei der Mitbestimmungsarbeit beider Seiten. Teilweise empfehlen die Personalräte den Betroffenen in Beratungsgesprächen, wenn die Befristung ungerechtfertigt erscheint, eine Klage einzureichen, um eine feste Anstellung gerichtlich zu erwirken, in nicht wenigen Fällen mit Erfolg. Zurückzuführen ist das Verhalten der Personalräte letztlich auf die spezifische Mitbestimmungskultur im öffentlichen Sektor. Es besteht wohl eher ein Anreiz, den befristet Beschäftigten zu einem unbefristeten Arbeitsverhältnis zu verhelfen, um Erfolge gegenüber der Belegschaft vorweisen zu können und somit deren Unterstützung für die eigene Mitbestimmungsarbeit zu gewinnen.¹⁶

Dafür konnten aber zwei andere Gruppen identifiziert werden, deren Interes-

¹⁵ In den Personalräten sind fast ausschließlich Voll- und Teilzeitbeschäftigte vertreten. Befristet beschäftigte Mitglieder gab es der Auswertung der Fragebögen zufolge nur zwei.

¹⁶ In der Wirtschaft besteht dieser Anreiz so nicht unbedingt, muß ein Betriebsrat doch auch auf die Auftragslage und die Zukunft des Unternehmens Rücksicht nehmen.

sen nur begrenzt vertreten werden. Dies sind zum einen wissenschaftlichen Hilfskräfte (Hiwis), und zum anderen Ärzte, die sowohl in den Universitätskliniken als auch in den medizinischen Forschungs- und Lehrbereichen der Universitäten arbeiten.

Zunächst zu den wissenschaftlichen Hilfskräften. Mit einer Ausnahme gaben alle Personalräte an, zu Hiwis nur sehr selten Kontakt zu haben. Gemessen an der Anzahl an Hiwis haben die Personalräte in Relation zu den anderen Beschäftigten sehr wenig zu tun. Dies liegt jedoch weniger an den Personalräten, als vielmehr an den Hiwis selbst: Zunächst müssen diese die Mitbestimmung beantragen, wenn sie sie denn wünschen und um diese Möglichkeit wissen. Desweiteren verstehen diese sich nicht als Beschäftigte der Universität, sondern vielmehr als Studenten. Wenn tatsächlich einmal ein Hiwi den Personalrat um Hilfe bittet, wird das Problem meist ohne formelle Beantragung der Mitbestimmung gelöst.

Obwohl wissenschaftliche Hilfskräfte sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht haben, sind diese in Personalräten nur selten vertreten, da die Arbeitsverhältnisse der Hiwis nur für relativ kurze Zeit bestehen. Unter allen Personalratsmitgliedern der baden-württembergischen Universitäten fand sich nur ein einziges Mitglied, das den Status einer wissenschaftlichen Hilfskraft hat. Der Betreffende fand allerdings auch nur deshalb seinen Weg in den entsprechenden Personalrat, weil er von einem anderen Personalratsmitglied angesprochen und unterstützt wurde. Dabei wäre eine Personalratsmitgliedschaft für Studenten durchaus attraktiv: Nach dem Landeshochschulgebührengesetz (LHGebG) bekommen Studenten, die in einem gesetzlich oder satzungsmäßig vorgesehenen Gremium einer Hochschule mitwirken, zwei Semester Bildungsguthaben extra (vgl. § 7 Abs. 1 LHGebG). Dies gilt auch für Hiwis, die ein Mandat im Personalrat bekleiden. Die entschei-

dende Barriere für eine Personalratsmitgliedschaft der Hiwis ist jedoch die auf nur wenige Monate angelegte Dauer der Beschäftigung.

Auch für die Universitäten sind wissenschaftliche Hilfskräfte in Zeiten knapper Kassen durchaus attraktiv, da die Befristung in sozialer Hinsicht unproblematisch ist. Besser wäre es, nicht (nur) von Hiwis, sondern (auch) von studentischen Beschäftigten zu sprechen. Studenten sind heute keineswegs mehr nur im wissenschaftlichen Bereich zur Unterstützung von Forschung und Lehre eingesetzt, sondern auch im Verwaltungsbereich der Universitäten, wie Rechenzentren oder Bibliotheken. Diesem einen Personalrat gelang es, für die im infrastrukturellen Bereich eingesetzten Studenten eine Bezahlung nach BAT durchzusetzen, wobei er sich auf ein Urteil des Bundesarbeitsgerichts (BAG) berief. Das BAG untersagte eine schlechtere Bezahlung der Studenten im Vergleich zu den regulär Beschäftigten mit der Begründung, daß es sich hierbei um eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung handele. Obwohl in Baden-Württemberg Hiwis im Vergleich zu anderen Bundesländern recht gut bezahlt werden, scheint es Probleme bei der Stellenbesetzung zu geben (vgl. Bilek 2002: 20-21). Die Hochschulrektorenkonferenz des Landes forderte deshalb schon mehr Lohn für Hiwis, weil die private Wirtschaft attraktivere Konditionen bietet.

Die zweite, ebenfalls große Problemgruppe hinsichtlich der Interessenvertretung an den baden-württembergischen Universitäten sind Ärzte, die sowohl in den Universitätskliniken als auch in den medizinischen Forschungs- und Lehrbereichen der Universitäten arbeiten. Auch dies hat institutionelle Gründe.

Die Landesregierung beschloß 1997, die Universitätskliniken¹⁷ von dem Forschungs- und Lehrbetrieb der Universitäten zu trennen und sie in eigene An-

¹⁷ Hiervon betroffen sind die Universitätskliniken Freiburg, Heidelberg, Tübingen und Ulm. Die Universitätsklinik Mannheim ist Teil des Klinikums Heidelberg.

stalten des öffentlichen Rechts umzuwandeln, um diesen ein Handeln nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu ermöglichen. Dies hatte zur Konsequenz, daß dort eigene Personalräte gebildet werden mußten.

Beschäftigte der Universitäten, die der Mitbestimmung nach dem LPVG unterliegen und gleichzeitig Aufgaben in den Universitätskliniken erfüllen, verfügen in beiden Einrichtungen über das aktive und passive Wahlrecht (vgl. § 94a LPVG; Rooschütz et al. 2000: 324). Über diese Regelung äußerten sich alle Befragten unzufrieden. Eine Herausforderung ist allein die Koordination zwischen den vier Akteuren bei der Mitbestimmung. Eine Vertretung durch nur einen Personalrat wurde als die bessere Lösung angesehen, zumal meist auch die Berührungspunkte und die gemeinsamen Interessen zwischen der Personalvertretung der Universitäten und den betroffenen Ärzten fehlen. In manchen mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten wird dies auch schon so gehandhabt.

Keine spezifischen Probleme konnten bei der Interessenvertretung der ausländischen Beschäftigten identifiziert werden, die bis Mitte der 80er Jahre über eine eigene Interessenvertretung ähnlich dem Modell der Jugend- und Auszubildendenvertretung verfügten, und seit 1996 sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht für den Personalrat selbst haben (zur genauen chronologischen Entwicklung siehe Rooschütz et al. 2000: 49, 55f.). Dem Ruf der Weltoffenheit der Universitäten entsprechend spielt das Problem der Ausländerfeindlichkeit keine Rolle. Wahrscheinlicher dagegen ist vielmehr, daß es ethnische Spannungen zwischen Ausländern verschiedener Nationen gibt. Die Kriege auf dem Balkan in den 90er Jahren warfen lange Schatten.

Desweiteren wurde bei den Interviewten die Frage gestellt, ob es spezifische Probleme bei Heim-, Tele- oder Leiharbeitern gibt. Heimarbeit wird aufgrund der damit verbundenen rechtlichen Probleme überhaupt nicht praktiziert.

Tele- und Leiharbeit wurde von den Beschäftigten bzw. den Universitäten bislang selten, und auch nicht an allen, genutzt. Da Telearbeit, die sich in rechtlicher Hinsicht von der Heimarbeit unterscheidet, im Interesse der Dienststelle und des Beschäftigten liegt, gibt es hier wenig Probleme. Wie oben schon dargelegt existieren hierzu auch Dienstvereinbarungen, in denen die Rahmenbedingungen für Telearbeit festgelegt sind. Auf Leiharbeiter wird nur an drei Universitäten zurückgegriffen, deren Anzahl sich aber auf nie mehr als fünf beläuft. In allen Fällen nehmen die Personalräte ihre Mitbestimmungsrechte und -pflichten durchaus, und teilweise auch offensiv, wahr.

7.7. Zwischenergebnis

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das Landespersonalvertretungsgesetz in Baden-Württemberg zwar einen vergleichsweise umfangreichen Katalog an mitbestimmungspflichtigen Tatbeständen enthält. Diese werden jedoch ausgehebelt durch die eine Regelung, die eine Verweigerung der Zustimmung seitens der Personalräte an ganz bestimmte Tatbestände knüpft. Desweiteren kann sowohl die Dienststelle als auch die Arbeitnehmervertretung im Rahmen der Stufenvertretung den Hauptpersonalrat und die Einigungsstelle anrufen, um die Zustimmung des Personalrates ersetzen bzw. die Durchführung einer geplanten Maßnahme verhindern zu lassen (institutional bargaining). Was fehlt ist eine Sanktionierungsmöglichkeit bei mitbestimmungswidrigem Verhalten der Arbeitgeberseite.

Auch wenn Universitäten alles andere als optimale Bürokratien nach dem Modell von Max Weber sind, ist es auch dort für eine effiziente und effektive Mitbestimmungsarbeit notwendig und sinnvoll, im Vorfeld von Entscheidun-

gen zu intervenieren, da eine einmal getroffene Entscheidung kaum mehr zu revidieren ist. Voraussetzung hierfür ist ein kooperativer Konfliktverarbeitungsstil und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit (attitudinal structuring) mit dem Rektor, dem Kanzler und der Personalabteilung. Auf diesem Weg kann mehr erreicht werden als bei einem strengen Mitbestimmungsverfahren nach dem LPVG.

Der Prozeß der Mitbestimmungsarbeit ist generell durch Positivsummenspiele gekennzeichnet und wird als integrative bargaining bezeichnet. Insbesondere beim Zustandekommen von Dienstvereinbarungen wird der kooperative Stil der Zusammenarbeit deutlich. Die Konfliktlinien zwischen den Akteure verlaufen entlang von Interessengegensätzen, bei denen das Ergebnis von Verhandlungen im Rahmen der Mitbestimmung nicht auf ein Positiv-, sondern ein Nullsummenspiel hinausläuft und somit distributive bargaining-Charakter hat. Natürlich können bei komplexeren Problem- und Interessenlagen beide Prozeßcharaktere auch kombiniert auftreten. Das eigentliche distributive bargaining, also Verhandlungen über Entgelte, Arbeitszeit u. ä., ist externalisiert und somit nicht Gegenstand der Mitbestimmung. Bemerkenswert ist, daß im Gegensatz zu manchen Bereichen in der Wirtschaft gesetzliche, tarifliche u. ä. Standards, bei denen kein Implementationsspielraum besteht, beachtet werden. Die Konfliktlinien selbst sind meist inhaltlicher Natur, betreffen an einigen Universitäten aber auch das Mitbestimmungsverfahren selbst. Bei diesen Fällen kann von einem gespannten Verhältnis der Mitbestimmungsakteure und somit einem Problem bezüglich der Einstellungsstrukturierung ausgegangen werden.

Bei der Mitbestimmungsarbeit gibt es auch Problemfelder, die nicht unbedingt Konflikte zwischen dem Personalrat sowie dem Rektor, Kanzler und der Personalabteilung darstellen. Hierzu gehört insbesondere mangelnde soziale

Kompetenz, das in Verbindung mit den Strukturprinzipien des öffentlichen Sektors eine für das Betriebsklima brisante Mischung ergeben kann. Auch hier sind Personalräte für Beschäftigte aktiv, wobei sich die Probleme auf wenige Bereiche innerhalb der Universitäten konzentrieren. In weiten Teilen können die Universitäten durchaus als konfliktarme Dienststellen gelten.

Bezüglich der Personalratsarbeit unmittelbar mit den Beschäftigten zeigte sich, daß die Arbeit zwar sehr umfangreich und eher problemspezifisch ist. Es fehlt eine in der Belegschaft systematisch und breit angelegte Unterstützung der Personalräte.

Defizite bei der Interessenvertretung konnten bezüglich wissenschaftlichen Hilfskräften und Ärzten identifiziert werden, die jedoch in beiden Fällen auf institutionelle Ursachen zurückzuführen waren.

Festzuhalten bleibt auch, daß die Mitbestimmung zwar vom institutionellen Rahmen beeinflußt wird. Dennoch zeigten sich generell, ähnlich wie bei der Mitbestimmung in der Wirtschaft, große Unterschiede beim Verhalten der Akteure und somit auch in der Effizienz und Effektivität der Mitbestimmungsarbeit, wobei die Einstellungsstrukturierung als entscheidende Größe betrachtet werden muß.

8. Die Institutionen der Mitbestimmung und ihr

Zusammenwirken

Im folgenden Kapitel wird die Zusammenarbeit der Personalräte mit weiteren mitbestimmungsrelevanten Institutionen analysiert. Zunächst wird die Interessenvertretung der Beschäftigten im Senat diskutiert, wobei diese im Rahmen der universitären Selbstverwaltung als Äquivalent zur Unternehmensmitbestimmung und somit als eine Besonderheit im öffentlichen Sektor anzusehen ist. Anschließend wird die Zusammenarbeit der Personalvertretung mit der Frauenbeauftragten, der Frauen-, der Schwerbehinderten- sowie der Jugend- und Auszubildendenvertretung als Spezialgebiete der Mitbestimmung untersucht.¹⁸

8.1. Personalrat und Senat

Wie oben bereits mehrfach erwähnt existiert im öffentlichen Dienst üblicherweise kein Äquivalent zur Unternehmensmitbestimmung (vgl. Keller 1997: 253) ähnlich dem Montanmitbestimmungs-, dem Mitbestimmungs- sowie dem Betriebsverfassungsgesetz in der Wirtschaft (siehe hierzu Keller 1997: 115-142; Kommission Mitbestimmung 1998: 43-54, 95-104). Die Universitäten stellen diesbezüglich eine Ausnahme dar. Die wichtigsten Steuerungsgremien sind nach dem Universitätsgesetz (UG) des Landes Baden-Württemberg neben dem Hochschulrat (§ 18 UG) insbesondere der Senat (§ 19 UG). Diesem gehören u. a. auch gewählte Vertreter der nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter an (zur genauen Zusammensetzung vgl. § 19 Abs. 2 UG).

¹⁸ Alle Institutionen sind auf den Homepages der Universitäten vertreten (vgl. Tabelle 1).

Diese Vertreter der nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter, im Universitätsgesetz als sonstige Mitarbeiter bezeichnet (§ 19 Abs. 2 Nr. 2 d UG), sind in der Regel (auch) Personalratsmitglieder. Die, auf die dies nicht zutrifft, arbeiten eng mit der Personalvertretung zusammen. An drei der neun Universitäten waren überhaupt keine Personalräte im Senat vertreten, diese mußten sich somit allein auf eine Zusammenarbeit abstützen. Die Ursache hierfür ist das sog. Doppelmandatsverbot, das mit der Novellierung des Universitätsgesetzes im Jahr 2000 wieder aufgehoben wurde. Dieses besagte, daß eine Person, die beispielsweise Mitglied im Personalrat ist, nicht gleichzeitig ein weiteres Mandat bekleiden darf. Da dieses Verbot mittlerweile wieder aufgehoben wurde, ist es lediglich eine Frage der Zeit, bis Doppelmandate in Senat und Personalrat wieder die Regel sind.

Bislang wurde bei der Diskussion um die Mitbestimmungsarbeit davon ausgegangen, daß die zentralen Akteure und Ansprechpartner auf Arbeitgeberseite der Rektor, der Kanzler und die Vertreter der Personalabteilung sind. Was bislang ausgeblendet wurde, ist die Rolle der Professoren bei inneruniversitären Entscheidungen. Diese stellen im Senat, aber auch in anderen Gremien wie beispielsweise den Fakultätsräten u. ä., entweder kraft eines Amtes oder aufgrund eines Mandats faktisch die Mehrheit (vgl. §§ 7, 19 UG). In diesen Gremien werden auch Entscheidungen getroffen, die u. U. weitreichende Auswirkungen auf Beschäftigte haben. In den Universitäten existieren somit im Gegensatz zu anderen staatlichen Einrichtungen nicht ein, sondern viele verschiedene Entscheidungszentren, zu denen die Personalräte nicht immer Zugang und somit Einfluß haben. Neben den Mitgliedern dieser Gremien haben auch die Professoren starken Einfluß auf Entscheidungen, die sehr erfolgreich bei der Einwerbung von finanziellen Mitteln Dritter zu

Forschungszwecken sind.¹⁹ Die Interessen dieser Professoren können kaum ignoriert werden, würde eine Abwanderung dieser Professoren doch auch den Verlust finanzieller Mittel bedeuten (siehe hierzu Hirschman 1970). Von der im Bürokratiemodell postulierten Berechenbarkeit, Sachlichkeit und Unpersönlichkeit des Handelns kann somit wohl kaum mehr die Rede sein. Eine Interessenvertretung, die bereits im Vorfeld von Entscheidungen ansetzt, ist hier natürlich auch nicht immer möglich, da unklar ist, wie in solchen Gremien Entscheidungen letztlich zustandekommen. Dies hat für die Mitbestimmung die Konsequenz, daß nur noch die Folgen dieser Entscheidungen abgemildert werden können, die Ergebnisse dieser Aushandlungsprozesse selbst jedoch nicht beeinflußt werden können.

Das gleiche Problem gilt auch für Entscheidungen, die in Ausschüssen, Kommissionen u. ä. Gremien gefällt werden, wie z. B. Arbeitssicherheitsausschüssen, EDV-Kommissionen bzw. -Ausschüsse²⁰ oder auch Lenkungsausschüsse und -kommissionen für Verwaltungsreformprojekte. Zwar sind dort in der Regel Mitglieder des Personalrats vertreten, aber ähnlich wie im Betriebsverfassungsgesetz besteht auch hier das Problem, daß die Mitgliedschaft der Personalräte in solchen Gremien nicht im LPVG verankert ist. Um die Mitgliedschaft dort muß also teilweise auch gerungen werden. Einer der Interviewten erwähnte in diesem Zusammenhang, daß die Grundordnung der entsprechenden Universität die Beteiligung des Personalrates in solchen Gremien vorsieht.²¹

¹⁹ Diese Professoren wurde von einer der befragten Personen treffend als "Drittmittelfürsten" bezeichnet.

²⁰ Die Mitgliedschaft der Personalräte in diesem Gremium basiert auf einer Rahmendienstvereinbarung des Hauptpersonalrats.

²¹ Die Grundordnung der Universität Konstanz steht auf der Homepage als Download bereit (zur Internetadresse vgl. Tabelle 1).

8.2. Personalrat und Frauenvertretung

Die Vertretung spezifischer Interessen von Frauen obliegt im wissenschaftlichen Bereich der Universitäten der Frauenbeauftragten und im nichtwissenschaftlichen Bereich der Frauenvertreterin. Die Frauenbeauftragte sowie deren Stellvertreterinnen werden vom Senat gewählt (vgl. § 3a UG). Die Rechtsgrundlage der Frauenvertreterin ist das Landesgleichberechtigungsgesetz (LGIG), sie und ihre Stellvertreterin wird entweder von den weiblichen Beschäftigten gewählt oder von der Dienststellenleitung ernannt (vgl. § 12 LGIG).

Da die Gleichberechtigung von Männern und Frauen auch zu den Aufgabengebieten des Personalrats gehört (§ 68 Abs. 1 Nr. 10 LPVG) ist eine Zusammenarbeit dieser Akteure naheliegend. Palm (1998: 218f.) postuliert, wohl vor dem Hintergrund seiner Erfahrungen bei Verwaltungsreformprojekten, Konflikte zwischen der Personal- und Frauenvertretung: „In der Praxis sind insbesondere Konflikte zwischen dem Personalrat und der Frauenvertretung feststellbar.“ (Palm 1998: 218). Vor diesem Hintergrund wurde den interviewten Personen die Frage gestellt, ob zur Frauenbeauftragten bzw. zur Frauenvertreterin Kontakt besteht, ob diese gleichzeitig Mitglied des Personalrats ist und ob ggf. die Zusammenarbeit gut oder eher konfliktär ist.

Zu den Frauenbeauftragten haben mit nur einer Ausnahme alle Personalräte relativ wenig Kontakt. Dies liegt daran, daß diese für den wissenschaftlichen Bereich zuständig sind und dieser von der Mitbestimmung nach dem LPVG so gut wie ausgeschlossen ist. Eine Zusammenarbeit findet nur punktuell, d. h. in einzelnen Fällen oder Problemen statt, wenn es z. B. um Kinderbetreuungseinrichtungen o. ä. geht. Diese Zusammenarbeit ist aber unproblematisch.

Anders bei den Frauenvertreterinnen: Sieben der neun Frauenvertreterinnen haben sehr engen Kontakt zum Personalrat und nehmen regelmäßig an Sitzungen teil, in den anderen beiden Fällen gibt es keine enge Zusammenarbeit. Fünf der Frauenvertreterinnen haben gleichzeitig ein Mandat im Personalrat. Die Zusammenarbeit gestaltet sich meist reibungslos, da die Aufgaben und Interessen übereinstimmen. Wenn Differenzen auftreten, so haben diese weniger inhaltliche, als vielmehr verfahrensspezifische Ursachen, wie z. B. mangelndes Interesse an einer Zusammenarbeit oder auch mangelnde Dialog- und Kompromißfähigkeit.

Die Probleme, die Palm (1998: 218f.) andeutete, sind somit entweder eine von diesen - oder es wurden schlichtweg die Mitbestimmungspflichtigkeit vergessen (bzw. mißachtet).

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist in allen Personalräten ein Thema. Kinderbetreuungsmöglichkeiten gibt es (noch) nicht an allen Universitäten. Weitere Probleme, mit denen die Personalräte bzw. Frauenvertreterinnen konfrontiert sind, sind der Wechsel von Voll- in Teilzeit und umgekehrt sowie die Lage der Arbeitszeit wegen der Öffnungszeiten der Kindergärten. Desweiteren müssen an den Universitäten Frauenförderpläne erstellt und umgesetzt werden (§§ 4-6 LGIG, 79 Abs. 3 Nr. 16 LPVG, 3 Abs. 1 UG), von denen allerdings nur der für den nichtwissenschaftlichen Bereich der Mitbestimmung unterliegt.

Einige der Personalräte äußerten sich dahingehend, daß sie Frauenbelange besser vertreten können als die Frauenvertreterin selbst, da die rechtlichen Möglichkeiten umfangreicher sind - es sei nur an die Möglichkeit zum Abschluß einer Dienstvereinbarung über kooperatives Verhalten erinnert.

8.3. Personalrat und Schwerbehindertenvertretung

Die Vertretung der Belange der Schwerbehinderten ist ebenfalls Aufgabe der Personalräte, eine Kooperation mit den Schwerbehindertenvertretern (§§ 93-100 SGB IX) ist daher auch hier sinnvoll (§ 68 Abs. 1 Nr. 5 LPVG). In Anlehnung an die Ausführungen zur Frauenvertretung wurde der Frage nachgegangen, wie sich die Zusammenarbeit der Personalräte mit den Vertretern der Schwerbehinderten gestaltet.

In sechs von acht Universitätspersonalräten ist der Schwerbehindertenvertreter gleichzeitig Mitglied des Personalrates, in einem weiteren Falle Ersatzmitglied. An der Universität Tübingen - der neunten Universität - ist die Schwerbehindertenvertretung wie auch der Personalrat nach dem Holding-Modell organisiert, was nach § 97 SGB IX zulässig ist. Von den nominal fünf, aufgrund eines Doppelmandats innerhalb der Schwerbehindertenvertretung faktisch vier Vertretern sind drei gleichzeitig Mitglied des Personalrats. Für die Frauenvertretung ist das Holding-Modell gesetzlich nicht vorgesehen. Die Zusammenarbeit zwischen Personalräten und Schwerbehindertenvertretern funktioniert in allen Fällen reibungslos, bei Meinungsdivergenzen werden immer Lösungen gefunden. Zu Konflikten kommt es hingegen eher mit der Personalabteilung, wenn es um die Einstellung Schwerbehinderter geht. Bei baulichen Maßnahmen muß auf die Eignung für Schwerbehinderte geachtet werden.

8.4. Personalrat und Jugend- und Auszubildendenvertretung

Im Gegensatz zu den Frauenvertreterinnen und zu den Schwerbehindertenvertretern können die Jugend- und Auszubildendenvertreter zumindest for-

mell ihre Interessen nur gegenüber dem Personalrat vertreten. Sie ist keine selbständige Personalvertretung (vgl. Rooschütz et al. 2000: 181).

Jugend- und Auszubildendenvertretungen (JAV) gibt es an acht der neun baden-württembergischen Universitäten. Da die Anzahl der Auszubildenden an der Universität Mannheim ist zu gering ist, sind dort die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllt. An der Universität Tübingen gibt es eine JAV nur beim Bereichspersonalrat Naturwissenschaften.

Faktisch vertritt nicht (nur) die JAV ihre Interessen gegenüber dem Personalrat, sondern vielmehr werden sie von Mitgliedern der Personalräte aktiv bei ihrer Arbeit unterstützt, da die Auszubildenden aufgrund der Ausbildung sehr stark gefordert werden. Zumindest aus Sicht der Personalräte ist die Zusammenarbeit unproblematisch. Die Interviewpartner äußerten sich sehr zufrieden über die Arbeit ihrer JAVen. Einer gab an, sie durchaus auch alleine in Verhandlungen mit der Dienststelle zu schicken.

An der Tagesordnung sind all die „kleinen und großen Problemchen“, mit denen die Auszubildenden konfrontiert sind. Dazu gehören z. B. Schwierigkeiten in und mit der Berufsschule oder auch die Weiterbeschäftigung nach der Ausbildung. Auch sorgt die Vernachlässigung von Pflichten seitens einzelner Auszubildenden gelegentlich für Probleme.

8.5. Zwischenergebnis

Als Ergebnis kann festgehalten werden, daß trotz einer formalrechtlichen Trennung der Mitbestimmung und der Vertretung der nichtwissenschaftlichen Beschäftigten im Senat mindestens eine enge Zusammenarbeit stattfindet, seit der Aufhebung des Verbots von Doppelmandaten sind diese (wieder) verstärkt anzutreffen.

Was die Universitäten von anderen Behörden unterscheidet ist die Vielzahl von Gremien der universitären Selbstverwaltung. Viele Entscheidungen, die teilweise weitreichende Auswirkungen auf die nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter haben, werden nicht zentral an der Spitze der Universität getroffen, sondern dezentral in Gremien, durch Vorfeldabsprachen unter Professoren u. ä. Dies hat zur Folge, daß die Personalvertretung beim Zustandekommen von Entscheidungen nicht immer beteiligt, von deren Konsequenzen aber betroffen ist. Dies gilt auch für Kommissionen, Ausschüsse u. ä., in denen die Personalvertretung zwar oft vertreten, aber eine Mitgliedschaft im LPVG nicht zwingend vorgeschrieben ist.

Die Zusammenarbeit der Personalräte mit den Frauenbeauftragten gestaltet sich fall- und problembezogen. Da die Zuständigkeit der Personalräte sich weitgehend auf das nichtwissenschaftliche Personal beschränkt, die Frauenbeauftragten aber ausschließlich für die Wissenschaftsbereiche zuständig sind, gibt es relativ wenig Kontakte. Anders dagegen die Zusammenarbeit mit den Frauenvertreterinnen und den Vertretern der Schwerbehinderten. Mit diesen gibt es erheblich mehr Berührungspunkte und eine intensive Zusammenarbeit, wenn sie nicht an persönlichen Differenzen scheitert. Auch hier sind Doppelmandate weit verbreitet.

C. Ergebnis und Ausblick

9. Zusammenfassung und Ergebnis

Die formellen Verhandlungen und verhandlungsähnliche Interaktionen zwischen den Akteuren der Mitbestimmung im öffentlichen Sektor können mit Hilfe von fünf funktionalen Teilprozessen zerlegt werden.

Als distributive Verhandlungen (distributive bargaining) werden allgemein solche Aushandlungsprozesse bezeichnet, deren Ergebnisse auf ein Nullsummenspiel hinauslaufen. Hierunter fallen insbesondere Streitfragen wie Entgelte, Arbeitszeit oder auch die Höhe des Jahresurlaubs, die jedoch auf sektoraler Ebene angesiedelt und somit externalisiert sind. Im Rahmen der Mitbestimmung gibt es jedoch Angelegenheiten, die den Nullsummenspielcharakter des distributiven Verhandeln haben. Z. B. muß auf Dienststellenebene der Flächentarifvertrag bzw. für Beamte entsprechende Direktiven des Landesparlaments umgesetzt werden, was Konflikte um die Eingruppierung nach sich zieht. Die Personalräte sind im allgemeinen, und hier im besonderen, natürlich an einer Auslegung von Vorschriften zugunsten der Mitarbeiter interessiert, die Gegenseite aus Budgetgründen eher an einer im Sinne der Dienststelle. Desweiteren gehören hierzu beispielsweise auch Befristungen von Arbeitsverhältnissen oder Outsourcing. Verhandlungen mit diesem Charakter stellen die wesentlichen Konfliktlinien zwischen den Akteuren im Mitbestimmungsprozeß dar, dennoch haben sie konsensualen Charakter.

Zentrales Merkmal der Mitbestimmungskultur im öffentlichen Sektor ist in diesem Zusammenhang, daß gesetzlich, tariflich oder auf ähnliche Art und Weise festgeschriebene Standards beachtet und nicht unterlaufen werden. Dies schließt nicht aus, daß unterschiedliche Rechtsauffassungen vor Ger-

ichten geklärt bzw. Ansprüche auf diesem Wege durchgesetzt werden. Auch wenn es erste Tendenzen zu einer Verbetrieblichung gibt, von einer Erosion des Flächentarifvertrags im öffentlichen Sektor kann nicht Rede sein.

Die integrativen Verhandlungen (integrative bargaining) sind charakteristisch für die Mitbestimmung. Hiermit werden Verhandlungen bezeichnet, bei denen gemeinsame Interessen für kooperative Problemlösungen nach dem Muster von Positivsummenspielen genutzt werden. Die meisten Mitbestimmungstatbestände haben weniger distributiven, als vielmehr qualitativen Charakter.

Besonders deutlich kommt dies bei Dienstvereinbarungen, dem Regelungsinstrument auf Dienststellenebene, zum Ausdruck. Diese kommen nur dann zustande, wenn beide Seiten ein Interesse an einem Abschluß haben und zu einer Unterschrift bereit sind. Bei Dienstvereinbarungen bezüglich flexibler Arbeitszeit besteht z. B. auf Arbeitnehmerseite das Interesse nach mehr Selbstbestimmung, während die Arbeitgeberseite sich davon eine höhere Arbeitszufriedenheit und somit mehr Leistung verspricht. Bei solchen, die den Einsatz von technischen Einrichtungen betreffen, besteht auf Arbeitgeberseite ein Interesse nach mehr Effizienz, auf Personalratsseite geht es um die Vermeidung von Nachteilen für die Beschäftigten, wie Leistungskontrolle oder persönliche Überwachung. Ähnliche Überlegungen bezüglich Interessen und Kalkülen können für Weiterbildung, Telearbeit u. ä. angestellt werden. Desweiteren können Regelungen in den Grundordnungen der Universitäten aus dieser Perspektive betrachtet werden, die den Personalräten eine Mitgliedschaft in Arbeitsgruppen, Kommissionen, Ausschüssen u. ä. der Universitäten vorsieht. Eine Beteiligung der Personalvertretung sichert deren Unterstützung bei der Umsetzung von Ergebnissen.

Der Begriff Einstellungsstrukturierung (attitudinal structuring) bezeichnet

die Beeinflussung der Einstellungen und Haltungen der jeweiligen Gegenseite. Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit der Akteure stellt eine unabdingbare Voraussetzung für die Mitbestimmungsarbeit dar, ohne Vertrauen ist ein konsensbildender Dialog in einem ergebnisoffenen Entscheidungsprozeß nicht möglich.

Die Einstellung bzw. deren Strukturierung ist kausal für die Effizienz und die Effektivität der Mitbestimmungsarbeit. Eine offener Umgang zwischen den Akteuren ermöglicht einen Informationsaustausch und eine Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen bereits im Vorfeld von Entscheidungen, die oft über die gesetzlichen Bestimmungen weit hinausgehen. Eine getroffene Entscheidung im öffentlichen Sektor zu revidieren ist ein mühsames Unterfangen, oftmals sogar unmöglich. Die Informationspolitik der Arbeitgeberseite im Rahmen des Mitbestimmungsprozesses ist deshalb auch in einigen Universitäten Gegenstand von Auseinandersetzungen zwischen den zentralen Akteuren der Mitbestimmung, deren Beziehung als konfliktär bezeichnet werden muß.

Vor dem Hintergrund der Ausgestaltung des LPVG besteht ein Interesse an einer vertrauensvollen Zusammenarbeit insbesondere auf der Seite der Arbeitnehmervertretung. Bei den Universitäten, bei denen dies der Fall ist, stellt die Zusammenarbeit mit dem Kanzler und der Personalabteilung in der Regel kein Problem dar. Auf Verlangen des Personalrats werden entsprechende Maßnahmen durchgeführt oder unterlassen. Wahrscheinlicher sind hingegen unwissentliche Verstöße gegen geltendes Recht in den Bereichen der Universitäten, die nicht ständig mit dem LPVG, dem BAT u. ä. beschäftigt sind. Eine Intervention des Personalrats bei Konflikten zwischen Mitarbeitern und Vorgesetzten genügt meist, um eine Einigung bezüglich Urlaub, der Lage der Arbeitszeit o. ä. zu erzielen. Formelle Verfahren, wie z. B. zur Er-

zwingung des Abbaus widerrechtlich errichteter Videoüberwachungsanlagen, gehören zu den Ausnahmen.

Ähnlich wie in der Wirtschaft zeigen sich bezüglich der Mitbestimmungspraxis im öffentlichen Sektor trotz gleicher rechtlicher Rahmenbedingungen bemerkenswert große Unterschiede zwischen den einzelnen Universitäten. Sie hängt somit nicht (nur) von den institutionellen Rahmenbedingungen ab, sondern vielmehr (auch) vom Verhalten insbesondere des Kanzlers, der Personalabteilung und des Personalrats als zentrale Akteure.

Der vierte Teilprozeß der Mitbestimmung ist das Institutionelle Verhandeln (institutional bargaining). Die Existenz der Stufenvertretung ist eine Besonderheit im öffentlichen Sektor, die so in dieser Form in der Privatwirtschaft nicht existiert. Die Akteure auf Dienststellenebene haben die Möglichkeit, im Falle einer Nichteinigung den auf nächsthöherer Instanz angesiedelten Haupt- bzw. Bezirkspersonalrat anzurufen, hier den Hauptpersonalrat im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (MWK).

Im Rahmen von Gesetzesnovellierungen, insbesondere wenn es um die Hochschulgesetzgebung geht, wird der Hauptpersonalrat von Personalräten auch dazu benutzt, die Interessen der Arbeitnehmerseite in diesen Gesetzgebungsprozeß einzubringen und zu vertreten.

Zum Zweck der Interessenvertretung werden auch Gewerkschaften und Verbände aktiviert, wobei die Wahl der Mittel auf Lobbying fällt. Die politisch aktiveren unter den Personalräten versuchen dies auch direkt über Abgeordnete, selten über Parteien. Wie sich nicht zuletzt bei der Diskussion des LPVG gezeigt hat, haben all diese Versuche im christdemokratisch-liberal regierten Baden-Württemberg nur bedingt Erfolg.

Die Identität von Arbeit- und Gesetzgeber im öffentlichen Sektor impliziert auf Arbeitgeberseite natürlich eine Interessenambivalenz. Der Staat als Ge-

setzgeber wird wohl kaum ein Interesse an einer starken Personalvertretung haben, ist diese doch mittelbar gegen ihn selbst gerichtet.

Das Landespersonalvertretungsgesetz Baden-Württemberg als rechtliche Grundlage der Mitbestimmung sieht zwar einen umfangreichen Katalog an Mitbestimmungstatbeständen vor. Was die Möglichkeiten der Personalräte entscheidend einschränkt ist ein Katalog mit Verweigerungstatbeständen. Kann ein Personalrat seine Bedenken bezüglich einer von der Dienststelle geplanten Maßnahme nicht auf einen dieser Verweigerungstatbestände stützen, darf seitens der Dienststelle die Maßnahme dennoch durchgeführt werden. Die Möglichkeit, die Stufenvertretung anzurufen, schwächt die Position der Personalräte ebenfalls. Solche Stufenvertretungsverfahren sind jedoch ebenfalls eher selten. Bei Verstößen gegen geltendes Mitbestimmungsrecht steht auch der Rechtsweg offen. Rechtliche Beratung und Unterstützung bekommen die Personalräte bei ihrer Arbeit von Gewerkschaften, insbesondere wenn es um rechtliches Detailwissen geht.

Der fünfte und letzte funktionale Teilprozeß ist der der internen Verhandlungen (intraorganizational bargaining). Hiermit wird die Abstimmung der Ziele und Interessen der Personalräte mit ihren Belegschaften bezeichnet. Die niedrigen Anwesenheitsquoten bei Personalversammlungen, aber auch die niedrigen Organisationsgrade der Gewerkschaften, deuten auf eine fehlende systematische Unterstützung durch die Beschäftigten hin. Als Ursache kann insbesondere der hohe Grad an Verrechtlichung angesehen werden. Generell sind die Universitäten, auch aus diesem Grunde, eher konfliktarme Dienststellen, so daß sich dieser Teilprozeß als einzelfall- und problembezogen gestaltet.

Als Problemgruppen bei der Mitbestimmung wurden studentische Beschäftigte und Ärzte identifiziert, was in beiden Fällen institutionelle Ursachen hat.

Letztere haben einen eigenen Personalrat in den Universitätskliniken, erstere sind nur relativ kurz beschäftigt und müssen die Mitbestimmung beantragen.

Die Universitäten haben im Gegensatz zu anderen Institutionen des Staates eine Besonderheit. Die Universitäten unterliegen zwar der politischen Aufsicht und Kontrolle durch die Landesregierung, im Gegensatz zu andere staatliche Institutionen jedoch ist deren Selbstverwaltung sehr weitgehend. Zu diesem Zweck dient insbesondere der Senat, in dem auch Vertreter der nichtwissenschaftlichen Beschäftigten vertreten sind. Der Senat kann als Äquivalent zur Unternehmensmitbestimmung in der Wirtschaft angesehen werden, und ist somit eine Besonderheit im öffentlichen Sektor. Die Vertreter der nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter arbeiten entweder eng mit der Personalvertretung zusammen oder sind sogar dort Mitglied. Über solche Doppelmandate verfügen häufig auch die Frauenvertreterinnen und die Schwerbehindertenvertreter.

Die Kommission Mitbestimmung bezeichnete bei ihrer Bestandsaufnahme und Analyse der Mitbestimmung in der Privatwirtschaft „die Kombination zwischen einer umfassenden Gestaltungspolitik, die sich bis hinein in die Geschäftspolitik des Unternehmens erstreckt, und der Sicherung sozialen Schutzes [...] als »Co-Management«“ (Kommission Mitbestimmung 1998: 77; siehe auch Sperling 1998: 329ff.).

Ähnlich lassen sich auch drei der neun untersuchten Personalräte charakterisieren. Diese zeichnen sich dadurch aus, daß das LPVG bei ihrer Arbeit lediglich als Hintergrund dient, und dafür mehr auf informeller Basis im Vorfeld von Entscheidungen abgesprochen und vereinbart wird. Durch einen offenen Dialog und einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit Rektor, Kanzler und anderen mitbestimmungsrelevanten Akteuren, zu denen insbesonde-

re die Personalabteilung zählt, findet eine effiziente und effektive Mitbestimmung statt, die weit über das hinausgeht, was im LPVG letztlich verankert ist. Dies impliziert aber auch, daß das ein oder andere Ergebnis gegenüber der Belegschaft verteidigt werden muß, da bei Verhandlungsprozessen immer auch Kompromisse eingegangen werden müssen. Dieser Rechtfertigungszwang entsteht durch den Informationsvorsprung gegenüber den Beschäftigten, die das Zustandekommen der Entscheidung(en) nicht kennen.

Handhabt man den Begriff Co-Manager inflationär, und legt somit etwas niedrigere Maßstäbe an, ließen sich fünf statt der drei Personalräte so typologisieren. Auch hier bildet der positive Konfliktverarbeitungsstil den charakteristischen Kern der Mitbestimmungskultur, wobei allerdings der gestaltende Charakter einem eher reaktivem weichen kann. Auch ist die Zusammenarbeit nicht immer so eng, daß Rechtfertigungszwänge entstehen, und das LPVG dient keineswegs nur als Hintergrund für die Mitbestimmungsarbeit. Effizienz und Effektivität der so praktizierten Mitbestimmung sind für die Mitbestimmungspartner ebenfalls immer noch höher als bei einer rein formellen Handhabung des LPVG.

Genau in diesen Punkten unterscheiden sich die Co-Manager von den kämpfenden Personalräten, die eine Gegenmacht zur Dienststellenleitung zu bilden versuchen bzw. müssen. Das Verhältnis der Personalräte und ihrer Ansprechpartnern ist ein mehr oder weniger belastetes. Informationen fließen eher spärlich, teilweise wird auch erst auf Anfrage informiert, obwohl dazu bereits schon vielmals Gelegenheit gewesen wäre. Von einem offenem Umgang miteinander oder gar einer vertrauensvollen Zusammenarbeit kann nicht die Rede sein, für einen Dialog fehlen somit die Voraussetzungen. Dementsprechend sind diese vier Personalräte auch nicht in Entscheidungsprozesse eingebunden, eine Information findet erst statt, wenn eine Ent-

scheidung bereits getroffen ist, sie aber noch nicht durchgeführt wurde. Das LPVG wird eher formal gehandhabt, eventuell wird sogar offen oder verdeckt seitens der Arbeitgeberseite versucht, eine sehr formale Handhabung der Mitbestimmung zu erzielen, begünstigt sie doch aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung die Arbeitgeberseite. Manch ein Konflikt wird u. U. von Verwaltungsgerichten entschieden.

10. Ausblick

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts bot das Bürokratiemodell von Max Weber eine Lösung für die damals vorherrschenden gesellschaftspolitischen Herausforderungen. Im Zentrum des Bürokratiemodells stand das Problem der rationalen Ausübung legaler Herrschaft. Wie oben bereits ausgeführt sollten „patriarchalische Herrschaft und subjektive Willkür ersetzt werden durch korrekte, personenunabhängige nachvollziehbare und sachbezogene Umsetzung vorgegebener Regeln“ (Budäus 1998: 1).

Wie eingangs erwähnt unterliegen die Universitäten wie auch der öffentliche Sektor insgesamt einem Wandel. In der Reformdebatte um den öffentlichen Sektor gibt es die verschiedensten Ansätze, Modelle u. ä., die unter dem Sammelbegriff New Public Management (NPM) dem Bürokratiemodell als neues Paradigma entgegengestellt werden. „Es geht darum, starre und inzwischen offensichtlich dysfunktionale bürokratische Systeme zu effizienten, wirksamen, wirtschaftlich handelnden und bürgerorientierten öffentlichen Dienstleistungseinrichtungen umzugestalten“ (Budäus 1998: 1). Und weiter: „NPM steht vor diesem Hintergrund für die konkrete, praktische Erfahrung, daß die bürokratisch ausgerichtete Detailsteuerung nicht mehr geeignet ist, den relevanten gesellschaftlichen Anforderungen hinreichend Rechnung zu

tragen. Die bürokratische Organisationsstruktur ist zum Ende des 20. Jahrhunderts selbst zu einem der Lösung harrenden Problem geworden. NPM steht für entsprechende Lösungsversuche.“ (Budäus 1998: 2f.).

Gegen Ende der 90er Jahre begann die Landesregierung, das Hochschulrecht in Baden-Württemberg so umzubauen, daß diese mehr Autonomie und Eigenverantwortung insbesondere in operativer Hinsicht erhalten (siehe hierzu Brinckmann 1998; für Baden-Württemberg vgl. Müller-Böling/Schreiterer 1999; Land Baden-Württemberg 2000; Land Baden-Württemberg 2001; für Hessen siehe Brinckmann 2000; Praml 2000; Breitbach 2000). U. a. wurden der Große Senat und der Verwaltungsrat abgeschafft, und dafür dafür eine neue Aufgabenteilung zwischen Rektorat, Senat und dem Hochschulrat implementiert. Der Senat ist zuständig insbesondere für wissenschaftliche Angelegenheiten, während das Rektorat die Verantwortung trägt für die strategische Planung und somit über die mittel- und langfristige Entwicklung der Universität. Kontrolliert wird das Rektorat von dem neu geschaffenen Hochschulrat (§§ 12, 18, 19 UG). Die mittel- und langfristigen Planungen manifestieren sich in den Struktur- und Entwicklungsplanungen der Universitäten (§ 36 UG), die aufgrund ihrer strategischen Bedeutung der Zustimmung des MWK bedürfen. Neu hinzugekommen sind desweiteren Instrumente wie weitgehend globalisierte Haushalte, Kosten- und Leistungsrechnung sowie Informations-, Evaluations- und Controllingssysteme. Diese universitätsinternen Reformen wurden flankiert durch Zielvereinbarungen (siehe hierzu Albrecht 2001) zwischen Ministerium und den Universitäten, einer leistungsorientierten Mittelvergabe sowie der Reduzierung der Regelungsdichte, also den Zustimmungs- und Genehmigungsvorbehalten des MWK.

Dies läuft alles in allem auf den obigen Paradigmenwechsel hinaus. Die Steuerung der Universitäten erfolgt nicht mehr so sehr über exakte Vorgaben

und Vorschriften, diese bilden nun eher einen Rahmen. Vielmehr erfolgt sie nun sehr stark durch kosten- und leistungsorientierte Größen, und somit über die sog. harten Faktoren (Bea/Haas 1997: 14-16). Die Probleme bezüglich den sog. weichen Faktoren, wie soziale Kompetenz, Personalentwicklung, Organisationskultur u. ä., wurden (noch) nicht angegangen. Ursache hierfür ist der Hintergrund der Reform: Wie in anderen Bundesländern hebt sie (einseitig) ab auf die Wiederherstellung des (insbesondere finanziellen) Handlungsspielraumes, und nicht unmittelbar auf die Reform und Verbesserung von Forschung und Lehre.

Problematisch ist auch die zur Ideologie gewordene Bildungsmarkt- und Wettbewerbsrhetorik; Ideologie deshalb, weil Annahmen unterstellt werden, die nicht mehr hinterfragt, geschweige denn empirisch überprüft werden. Morkel (2000: 16ff.) beklagt zurecht, daß vollkommen unklar ist, wozu mehr Wettbewerb überhaupt führen soll. Er legt plausibel dar, daß Wettbewerb allein keineswegs immer zu besseren Leistungen führt. Bei Forschung und Lehre in den Universitäten sollte keineswegs (nur) der wirtschaftliche Nutzen im Vordergrund stehen (2000: 19f.), neben dem Praxisbezug darf die Grundlagenforschung nicht vernachlässigt werden. Dementsprechend sollte auch nach Morkel den Studierenden keineswegs nur Fachwissen vermittelt werden, sondern auch eine Analyse-, Kritik- und Diskursfähigkeit - und schon gar nicht sollten sie als Kunden, und somit letztlich als Konsument betrachtet werden.

Auch die Finanzautonomie ist nicht unproblematisch, da Entscheidungen keineswegs (ausschließlich) nach wissenschaftlich-innovationsorientierten, sondern nach mikropolitischen Gesichtspunkten getroffen werden (siehe hierzu Bogumil/Kißler 1998: 123-149). Um Morkel zu zitieren: „Im übrigen dürfen wir uns keine Illusionen machen: [...] In Zeiten der Finanznot redu-

ziert sich die Freiheit, Stellen und Mittel nach eigenem Ermessen zu verteilen, auf die Freiheit, abzubauen, ohne dafür an anderer Stelle etwas aufbauen zu können. [...] Zum Exempel: Die Universität Heidelberg ist eine von vier oder fünf Universitäten, an denen bis vor kurzem Allgemeine Sprachwissenschaft gelehrt wurde, ein Fach, in dem Deutschland lange Zeit führend gewesen ist. Im Zuge der Sparmaßnahmen hat der Senat der Ruperto-Carola (sic!) einen der beiden Lehrstühle eingezogen und den anderen einem Masenfach zugewiesen. Wenn solche Beispiele Schule machen, brauchen die Länder ihre Aufsichtsräte, die uns auf den Pfad der ökonomischen Tugend führen sollen, gar nicht erst zu etablieren.“ (Morkel 2000: 23). Die Sparmaßnahmen, die Morkel erwähnt, gehen auf den Solidarpakt zurück, nach dem in den Jahren von 1997 bis 2007 an allen Universitäten insgesamt ca. 1500 Stellen gestrichen werden (müssen), und diese dafür eine finanzielle Planungssicherheit auf der Basis des Haushalts von 1997 erhalten (vgl. Guntermann 1999; Land Baden-Württemberg 2001: 2).

Ein weiteres Problem sind Fehlanreize durch die Kriterien der leistungsorientierten Mittelvergabe, nach denen die Leistungen der Universitäten gemessen werden. Hierzu gehört beispielsweise die Zahl der Studierenden im 1. bis 10. Semester, die als Indikator für die quantitativen Leistungen der Universitäten untereinander dient (vgl. Land Baden-Württemberg 2001). Die Anzahl der Studierenden aber hängt letztlich von deren Präferenzen ab. Dies schafft u. U. einen Anreiz, Lehrstühle und Studiengänge ungeachtet ihrer wissenschaftlichen Leistung zu reduzieren oder gar ganz einzustellen, nur weil sie bei (potentiellen) Studenten unbeliebt sind.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß die Reformen trotz grundsätzlich positivem Ansatz u. U. mindestens ebenso viele Probleme mit sich bringen können wie das Bürokratiemodell mit seinen Dysfunktionalitäten, wenn sie

nicht sorgfältig reflektiert werden.

Neben den Auswirkungen auf die wissenschaftlichen Bereiche der Universitäten stellt sich nun die Frage, wie sich die eben dargestellten Reformen auf die Mitbestimmung auswirken. Reformen bergen zwar Risiken, aber immer auch Chancen in sich.

Bei der Mitbestimmung im öffentlichen Sektor spielten wirtschaftliche Angelegenheiten bislang rechtlich und faktisch keine Rolle (Keller 1997: 253). Mit obigen Reformen werden diesen jedoch eine große Bedeutung zukommen, da die kleiner gewordenen finanziellen Spielräume sich auch auf das Personalbudget des nichtwissenschaftliche Personal auswirken werden. Mitbestimmungsrechte in wirtschaftlichen Angelegenheiten sind bislang im LPVG so gut wie nicht vorgesehen. Zu den Ausnahmen gehören z. B. das Anhörungsrecht bei Outsourcing (§ 80 Abs. 3 Nr. 6 LPVG) oder auch bei Personalplanungsangelegenheiten (§ 80 Abs. 3 Nr. 2 LPVG). Eine Anpassung des LPVG an die neuen Gegebenheiten fand bislang nicht statt.

Im Gegenteil, es werden wohl in naher Zukunft eher Mitbestimmungsrechte eingeschränkt: Aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (sog. 3-Fallgruppen-Theorie) müssen neben den Personalangelegenheiten der Arbeiter und Angestellten auch Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung und Erleichterung des Arbeitsablaufs sowie die Einführung grundsätzlich neuer Arbeitsmethoden von der vollen in die eingeschränkte Mitbestimmung herabgestuft werden (vgl. Rooschütz 2000: 213f.).

Neben der neuen Bedeutung der wirtschaftlichen Angelegenheiten haben die Reformen auch Auswirkungen auf die Personalpolitik. Durch die Budgetierung besteht die Gefahr, daß die Personalausgabenquote steigt und dadurch die Sachkosten verdrängen (sog. „crowding out“-Effekt). Durch den Preiseffekt in Form von tariflichen Erhöhungen, aber auch durch strukturelle Än-

derungen in Form höherer Eingruppierungen (sog. Entgelt drift), steigen die Personalkosten stärker als sie durch Stellenstreichungen sinken. Dieses Problem wird verstärkt durch die mangelhafte Personalplanung. Dies ist auch der Grund, weshalb in einigen Universitäten im Rahmen des Solidarpaktes die Personalpolitik geändert und dazu übergegangen wurde, zunehmend befristete Arbeitsverhältnisse zu schließen. Bei Budgetproblemen werden befristete Arbeitsverhältnisse eben einfach nicht verlängert bzw. freiwerdende Stellen nicht neu besetzt. Kündigungen von unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen hingegen unterliegen der Mitwirkung.

Mit diesen neuen Steuerungsformen geht eine höhere Autonomie der Universitäten einher, die rechtlichen Vorgaben sollen weniger detailliert sein. Diese neuen Freiräume ziehen einerseits eventuell neue potentiellen Konfliktfelder zwischen Personalrat sowie Kanzler und Personalabteilung nach sich oder vertiefen zumindest bestehende, wie z. B. bei Personalplanung, Befristungen und Eingruppierungen.

Andererseits bieten diese Reformen aber auch Chancen, für die Personalräte (vgl. Sperling 1998: 322-339) wie auch für die Universitäten. Die Einführung von Managementmethoden geben den Personalräten die Möglichkeit, zusammen mit der Dienststelle die Freiräume, die bisher durch Vorgaben seitens der Landesregierung besetzt waren, mit eigenen Konzepten auszugestalten. So bietet sich beispielsweise die Gelegenheit, im Rahmen der Struktur- und Entwicklungsplanung Defizite in der Personalplanung zu beheben, womit sich auch das Konfliktpotential um die Eingruppierung entschärfen ließe. Alle Personalräte sind bereits in das Kosten- und Leistungsrechnungswesen der jeweiligen Universität miteinbezogen.

Diese zunehmende Verbetrieblichung der Verhandlungs- und Regulierungsebene (Keller/Henneberger 1999: 241) macht u. U. aber auch eine entsprech-

ende Qualifizierung der Personalräte notwendig, in der diesen das notwendige Managementwissen vermittelt wird. Nur so läßt sich der Wandel in den Universitäten (auch) bottom up gestalten (siehe hierzu z. B. Stöbe 1998: 150-159). Die Universitäten werden so mit zum Vorreiter der Dezentralisierung im öffentlichen Sektor, die bereits seit Mitte der achtziger Jahre in der Wirtschaft zu beobachten ist (Keller/Henneberger 1999: 240).

Trotz der neuen Autonomie der Hochschulen und den Folgen für die Mitbestimmung wird der Kern der Mitbestimmungskultur nicht angetastet. Die Rechtmäßigkeit des Handelns steht auf beiden Seiten außer Zweifel. Tarifliche bzw. gesetzliche Vorgaben werden nach wie vor eingehalten, Arbeits- und Sozialstandards nicht unterlaufen. Von einer Inanspruchnahme der Personalräte als Ersatzgewerkschaft vergleichbar den Entwicklungen in der Wirtschaft (vgl. Kommission Mitbestimmung 1998: 71, 92) kann nicht die Rede sein. Insofern ist bezüglich der Mitbestimmung im öffentlichen Sektor zumindest an den Universitäten von einer Kontinuität auszugehen.

11. Schluß

Festzuhalten bleibt, daß die Mitbestimmung im öffentlichen Sektor trotz Privatisierungs-, Outsourcing- und Reformbemühungen weiterhin ihre Relevanz behalten wird und aus sozialwissenschaftlicher Perspektive interessant bleibt.

Die funktionalen Teilprozesse, wie sie oben dargelegt und diskutiert wurden, und die bürokratische Kultur der Mitbestimmung werden auch in anderen Dienststellen anzutreffen sein. Viele Dienststellen sind jedoch erheblich kleiner als die Universitäten Baden-Württembergs, und haben dementsprechend erheblich kleinere Personalräte, was Einschränkungen in der Perso-

nalratsarbeit nach sich ziehen dürfte. Weitere Besonderheiten der Universitäten sind wie oben ausgeführt der Ausschluß des Operating Core, also Professoren und wissenschaftliche Assistenten, durch das LPVG oder der Senat als Äquivalent zur Unternehmensmitbestimmung, die in anderen Dienststellen so nicht anzutreffen sind, und was sich in der einen oder anderen Form auch auf die Mitbestimmung auswirkt.

Aufgrund dieser spezifischen Rahmenbedingungen der Universitäten kann diese Analyse somit in einigen Details nur bedingt auf andere Bereiche des öffentlichen Sektors übertragen werden. Zu hoffen bleibt, daß die Mitbestimmung im öffentlichen Sektor mehr Aufmerksamkeit in den Arbeitsbeziehungen erhält als bisher.

12. Literatur

Albrecht, Anja (2001): Zielvereinbarungen im öffentlichen Sektor. In: Der Personalrat, 18: 406-409.

Altvater, Lothar/Bacher, Eberhard/Hörter, Georg/Peiseler, Manfred/Sabottig, Giovanni/Vohs, Gerhard (1998): Bundespersonalvertretungsgesetz: Basiskommentar mit Wahlordnung und ergänzenden Vorschriften für Gerichte, Bahn, Post, Bundeswehr und NATO. 2. Aufl. Frankfurt a. M.

Bea, Franz X./Haas, Jürgen (1997): Strategisches Management. 2. Aufl. Stuttgart.

Bergmann, Joachim (2001): Betriebsräte im Shareholder-Kapitalismus: ratlos. - Einige Befunde aus einer Befragung von Betriebsräten und Vertrauensleuten. In: Abel, Jörg/Sperling, Hans Joachim (Hg.): Umbrüche und Kontinuitäten. Perspektiven nationaler und internationaler Arbeitsbeziehungen. München und Mering: 101-112.

Bilek, Corinna (2002): Hiwi-Jobs an deutschen Unis - Ausbeute oder Chance? In: Audimax, 1 / 15: 20-21.

Blanke, Thomas (1998): Verwaltungsmodernisierung: Direktionsrecht des Arbeitgebers, Mitwirkungsrechte des Personalrats und Tarifautonomie. Rechtsgutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Baden-Baden.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1998): Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse. In: Budäus, Dietrich/Conrad, Peter/Schreyögg, Georg (Hg.): New Public Management. Managementforschung 8. Berlin und New York: 123-149.

Breitbach, Michael (2000): Autonomie ohne Handlungsspielraum? Erfahrungspitter eines Universitätskanzlers. In: Kißler, Leo/Kersting, Norbert/Lange, Hans-Jürgen (Hg.): Politische Steuerung und Reform der

Landesverwaltung. Baden-Baden: 74-82.

Brinckmann, Hans (1998): Die neue Freiheit der Universität. Operative Autonomie für Lehre und Forschung an Hochschulen. Berlin.

Brinckmann, Hans (2000): Autonomie ohne Handlungsspielraum? In: Kißler, Leo/Kersting, Norbert/Lange, Hans-Jürgen (Hg.): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. Baden-Baden: 53-69.

Bruns, Hans-Jürgen/Ridder, Hans-Gerd (1998): Qualifizierung und Fortbildung. In: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen: 181-190.

Budäus, Dietrich (1998): Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management - Eine Einführung. In: Budäus, Dietrich/Conrad, Peter/Schreyögg, Georg (Hg.): New Public Management. Managementforschung 8. Berlin und New York: 1-10.

Dorsch-Schweizer, Marlies/Schulten, Thorsten (2001): Betriebs- und Personalräte zwischen Belegschaft, Arbeitgeber und Gewerkschaft. In: WSI-Mitteilungen, 54:113-123.

Dörre, Klaus (1999): Industrielle Beziehungen im Spannungsfeld von Globalisierung und europäischer Mehrebenen-Regulation. In: Müller-Jentsch, Walther (Hg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. 3. Aufl. München und Mering: 297-324.

Edenfeld, Stefan (2001): Die Abwehr mitbestimmungswidrigen Arbeitgeberverhaltens. In: Die Personalvertretung, 44: 298-307.

Edwards, Paul (1999): Konflikt und Kooperation: Die Organisation der industriellen Beziehungen im Betrieb. In: Müller-Jentsch, Walther (Hg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. 3. Aufl. München und Mering: 31-55.

Greifenstein, Ralph/Kißler, Leo (2000): Personalvertretung in Reformrathäusern. Zur Standortsuche von Personalräten im Modernisierungsprozeß. Berlin.

Guntermann, Peter (1999): Solidarpakt und Hochschulstrukturkommission - Erfahrungen mit Konsensprozessen in Baden-Württemberg. In: Fedrowitz, Jutta/Krasny, Erhard/Ziegele, Frank (Hg.): Hochschulen und Zielvereinbarungen - neue Perspektiven der Autonomie: vertrauen - verhandeln - vereinbaren. Gütersloh.

Hirschman, Albert O. (1970): Exit, Voice and Loyalty. Cambridge/Mass.

Juracity (2002): www.juracity.de/dienstvereinbarungen.de/downloads.htm. vom: 02.03.02

Keller, Berndt/Henneberger, Fred (1999): Privatwirtschaft und Öffentlicher Dienst: Parallelen und Differenzen in den Arbeitspolitiken. In: Müller-Jentsch, Walther (Hg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. 3. Aufl. München und Mering: 233-256.

Keller, Berndt (1993): Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors. Baden-Baden.

Keller, Berndt (1997): Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive. 5. Aufl. München und Wien.

Keller, Berndt (2000): Arbeitspolitik als Anwendungsgebiet von „Rational Choice“. In: Industrielle Beziehungen, 7: 69-96

Kiesche, Eberhard (2001): Arbeitszeitflexibilisierung - Aufgaben für Personalräte. In: Der Personalrat, 18: 283-292.

Kieser, Alfred (1995): Max Webers Analyse der Bürokratie. In: ders. (Hg.): Organisationstheorien. 2. Aufl. Stuttgart, Berlin und Köln: 31-56.

Kirchner, Gerold/Jung, Wolfgang (1974): Bundespersonalvertretungsgesetz.

Neuwied und Berlin.

Kißler, Leo/Kersting, Norbert/Lange, Hans-Jürgen (Hg.) (2000): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. Baden-Baden.

Klimecki, Rüdiger/Gmür, Markus (1998): Personalmanagement: Funktionen - Strategien - Entwicklungsperspektiven. Stuttgart.

Kommission Mitbestimmung (1998): Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen - Bilanz und Perspektiven. Gütersloh.

Land Baden-Württemberg (2000): Baden-Württemberg ist bei der Hochschulreform vorn. Gutachten des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) in Gütersloh. In: www.baden-wuerttemberg.de vom 24.10.2001.

Land Baden-Württemberg (2001): Leistungsorientierte Mittelverteilung an die Universitäten. In: www.baden-wuerttemberg.de vom 24.10.2001.

Langer, Axel (1994): Arbeitgeberverbandsausritte - Motive, Abläufe und Konsequenzen. In: Industrielle Beziehungen, 1: 132-154.

Mintzberg, Henry (1979): The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research. Englewood Cliffs / NJ.

Morkel, Arnd (2000): Der Wortschwall der Ahnungslosen oder: Wie Politik und Wirtschaft die Universitäten reformieren wollen. In: Müller, Anselm W./Hettich, Rainer (Hg.): Die gute Universität. Beiträge zu Grundfragen der Hochschulreform. Baden-Baden:13-29.

Müller-Böling, Detlef/Schreiterer, Ulrich (1999): Hochschulmanagement durch Zielvereinbarungen - Perspektiven eines neuen Steuerungsinstruments. In: Fedrowitz, Jutta/Krasny, Erhard/Ziegele, Frank (Hg.): Hochschulen und Zielvereinbarungen - neue Perspektiven der Autonomie: vertrauen - verhandeln - vereinbaren. Gütersloh.

Müller-Jentsch, Walther (1997): Soziologie der Industriellen Beziehungen.

Eine Einführung. 2. Aufl. Frankfurt a. M.

Palm, Herrmann (1998): Verwaltungsreform und Mitbestimmung. In: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen: 216-221.

Praml, Rolf (2000): Lenken auf Abstand - Abschied vom Lenken. In: Kißler, Leo/Kersting, Norbert/Lange, Hans-Jürgen (Hg.): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. Baden-Baden: 70-73.

Reichard, Christoph (1998): Personalmanagement. In: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen: 166-173.

Ridder, Hans-Gerd/Schirmer, Frank (1998): Führung. In: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen: 199-208.

Roggenkamp, Günter (2001): Gestaltungsmut oder Regulierungswut? Rahmenvereinbarungen zum Technikeinsatz neuen Typs. In: Der Personalrat, 18: 242-247.

Rogowski, Ralf (2000): Industrial Relations as a Social System. In: Industrielle Beziehungen, 7: 97-126.

Rooschüz, Gerhart/Amend, Bernhard/Killinger, Albrecht/Schwarz, Manfred (2000): Landespersonalvertretungsgesetz für Baden-Württemberg. 10. Aufl. Stuttgart, Berlin und Köln.

Rudzio, Wolfgang (1996): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 4. Aufl. Opladen.

Schmidt; Rudi (2001): Erosion der Tarifsetzungsmacht. In: Abel, Jörg/Sperling, Hans Joachim (Hg.): Umbrüche und Kontinuitäten. Perspektiven nationaler und internationaler Arbeitsbeziehungen. München und Mering: 201-219.

Schmidt, Rudi/Trinczek, Rainer (1999): Der Betriebsrat als Akteur der industriellen Beziehungen. In: Müller-Jentsch, Walther (Hg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. 3. Aufl. München und Mering: 103-128.

Sperling, Hans Joachim (1998): Verwaltungsmodernisierung: Chance für Beteiligung? In: Industrielle Beziehungen, 5: 322-339.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (1997): Datenreport 1997. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl. Bonn.

Stöbe, Sybille (1998): Mitarbeiterbeteiligung. In: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen: 150-159.

Traxler, Franz (1999): Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Probleme der Verbandsbildung und Interessenvereinheitlichung. In: Müller-Jentsch, Walther (Hg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. 3. Aufl. München und Mering: 57-77.

Völkl, Martin (1998): Krise des Flächentarifvertrages und Integrationsfähigkeit von Arbeitgeberverbänden. Empirische Untersuchungen am Beispiel zweier mittelständischer baden-württembergischer Branchen. In: Industrielle Beziehungen, 5: 165-192.

Walton, Richard E./McKersie, Robert B. (1991): A behavioral theory of labor negotiations. An analysis of a social interaction system. 2nd ed. Ithaca.

Weibler, Jürgen (1997): Vertrauen und Führung. In: Klimecki, Rüdiger/Remer, Andreas (Hg.): Personal als Strategie: mit flexiblen und lernbereiten Human-Ressourcen Kernkompetenzen aufbauen. Neuwied, Kriftel und Berlin.

Windeler, Arnold/Sydow, Jörg (2001): Strukturationstheoretische Analyse industrieller Beziehungen - Soziale Praktiken der Arbeitsregulation im Fo-

kus. In: Abel, Jörg/Sperling, Hans Joachim (Hg.): Umbrüche und Kontinuitäten. Perspektiven nationaler und internationaler Arbeitsbeziehungen. München und Mering: 31-48.

D. Anhang

13. Interviewleitfaden zur Befragung von Personalräten

1. Angaben zur Universität:

1.1. Wieviele Arbeitnehmer beschäftigt die Universität insgesamt?

1.2. Wieviele davon sind Arbeiter, Angestellter und Beamte (insgesamt)?

1.3. Mit welchen Beschäftigungsverhältnissen:

Vollzeit: _____

Telearbeit: _____

Teilzeit: _____

Studenten: _____

befristet: _____

HiWi/Tutor: _____

Heimarbeit: _____

Leiharbeit: _____

geringfügig: _____

1.4. Wie hoch ist die Frauenquote unter den Beschäftigten?

1.5. Wieviele Professoren und wiss. Mitarbeiter gibt es an Ihrer Universität?

1.6. Wieviele Ausländer arbeiten an dieser Universität? Wieviele davon haben nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedslandes?

1.7. Ist die Uni hier eine Campus-Uni, oder dezentral, sprich über die ganze Stadt verteilt?

2. Persönliche Angaben:

2.1. Welcher Beschäftigtengruppe gehören Sie an (Arbeiter, Angestellter oder Beamter)?

2.2. In welchem Bereich der Universität und in welcher Funktion sind Sie normalerweise tätig?

2.3. Sind Sie voll- oder teilzeitbeschäftigt (ggf. ein anderes Beschäftigungsverhältnis)?

2.4. Seit wieviel Jahren sind Sie schon im Personalrat tätig, wie lange schon als Vorsitzender?

3. Angaben zur Organisation des Personalrats:

- 3.1. Existiert in Ihrer Universität ein Gesamtpersonalrat mit mehreren Bereichspersonalräten (was sind die Bereichspersonalräte) oder nur ein einziger (Einheitsmodell)?
- 3.2. Hat sich diese Organisation bewährt, oder würden Sie sich einen einheitlichen / Gesamt- sowie Bereichspersonalräte wünschen? Was sind typische Probleme? (Bei Holding-Modell: Gelingt Ihnen eine Koordination? Aufgabenteilung?)
- 3.3. Wieviele Personen umfaßt der Personalrat (bzw. Gesamtpersonalrat als auch die Personalräte in den einzelnen Bereichen)?
- 3.4. Wieviele vertreten jeweils die Gruppe der Angestellten, der Arbeiter und der Beamten?
- 3.5. Wieviele davon sind in einer Gewerkschaft organisiert? (ggf.: Warum so wenig?)
- 3.6. Gibt es Ausschüsse, informelle Arbeitsgruppen oder ähnliches? Wenn ja, was sind die Themen?
- 3.7. Hat der Personalrat schon einmal **externe Sachverständige** hinzugezogen? Wenn ja, zu welchen Themen?
- 3.8. Wie wird die **Freistellungsproblematik** gehandhabt: Sind eher mehr Personen teilweise freigestellt worden, oder eher wenige ganz? (Begründung?)

4. Fragen zur Gewerkschafts- und Parteizugehörigkeit

- 4.1. Sind Sie Mitglied in einer Gewerkschaft (ggf. welcher)?
- 4.2. Haben Sie intensiven Kontakt zu Ihrer Gewerkschaft?
- 4.3. Haben Sie bzw. ein anderes Personalratsmitglied **Ihre Gewerkschaft** schon einmal gebeten, z. B. bezüglich eines Gesetzesvorhabens, Problemen o. ä. Einfluß auf die Landespolitik zu nehmen?
- 4.4. Sind Sie Mitglied in einer Partei (ggf. welcher)?
- 4.5. Haben Sie schon einmal versucht, **über ihre Partei** etwas zu erreichen, also ein Gesetzesvorhaben zu beeinflussen, Probleme anzusprechen oder ähnliches?
- 4.6. Haben Sie schon einmal **direkt** mit der Landesregierung, einzelnen Ministerien, einzelnen Abgeordnete des Landtags oder auch Ausschüssen Kontakt aufgenommen, um Gesetzesvorhaben o. ä. zu beeinflussen oder sonstige Probleme anzusprechen?

5. Die Personalratsarbeit in der Praxis

- 5.1. Wie läuft die Personalratsarbeit in der Praxis genau ab: Bekommen Sie ausschließlich die Informationen geliefert, die nach dem LPVG der Mitbestimmung unterliegen, oder werden Sie von Personalabteilung und Kanzler schon vorab und umfassend - über das LPVG hinausgehend - informiert (bevor die eigentlichen Entscheidungen gefallen sind)? - Insbesondere bei Vorhaben mit größeren Auswirkungen für die Beschäftigten?
- 5.2. Haben Sie schon die Initiative ergriffen, und Dinge anzustoßen bzw. aktiv (mit-) zugestalten, obwohl dies im LPVG so gar nicht vorgesehen ist? Haben Sie dadurch etwas erreicht?
- 5.3. Nehmen Sie an Sitzungen diverser Universitätsgremien und Ausschüsse teil? Wenn ja, in welchen? Sind Mitglieder des Personalrats in den Senat gewählt worden?
- 5.4. Wie würden Sie das Verhalten der Personalabteilung und des Kanzlers charakterisieren: Versuchen diese, Sie aktiv miteinzubeziehen und mit Informationen zu versorgen, oder müssen Sie eher um Informationen kämpfen?
- 5.5. Wie schätzen Sie generell Ihre Beziehung zur Personalabteilung und zum Kanzler ein (sehr gut - distanziert - konfliktär)? Versuche Sie bitte einmal, eine (Schul-)note zu vergeben von eins für "sehr gut" bis sechs wie "ungenügend".

6. Die Mitbestimmungstatbestände:

- 6.1. Welche der Mitbestimmungstatbestände kommen am häufigsten vor? Welche bilden also Schwerpunkte Ihrer Arbeit und welche kommen selten vor? (ggf: Zuständigkeit - Bereichs- oder Gesamtpersonalrat?) (Hinweis: Die Interviewten wurden anhand einer Liste nur zu bestimmten, ausgewählten Mitbestimmungstatbeständen befragt)
- 6.2. Bei welchen der Mitbestimmungstatbestände gibt es die meisten Meinungsdivergenzen mit der Personalabteilung bzw. dem Kanzler?
- 6.3. Ein legitimes Mittel zur Interessendurchsetzung sind Klagen. Wie oft hat der Personalrat die Universität in den letzten zwölf Monaten / durchschnittlich pro Mandatsperiode verklagt? Was waren die Anlässe? Wer klagt ggf.?
- 6.4. Wie oft haben Sie in den letzten zwölf Monaten / durchschnittl. pro Mandatsperiode im Rahmen der Stufenvertretg. der Hauptpersonalrat bzw. die Einigungsstelle angerufen?
- 6.5. Sind **Dienstvereinbarungen** abgeschlossen worden? Wenn ja wieviele, wann und mit welchen Inhalten bzw. über welche Themen?

- 6.6. Wie wird die Einhaltung von Vorschriften und Vereinbarungen überwacht (z. B. Arbeitsschutz): Geht jemand vom Personalrat hin und sieht sich das an?
- 6.7. Versuchen Sie - oder auch andere Mitglieder des Personalrats - gelegentlich, Mitarbeiter an ihren Arbeitsplätzen aufzusuchen, um sie nach Ihren Problemen u. ä. zu befragen?
- 6.8. Sind Ihre **Personalversammlungen** gut besucht? (alle anwesend, der überwiegende Teil, ein „harter Kern“) Was sind die Problemgruppen? (ggf.: Wer führt sie durch?)
- 6.9. Welche Rolle spielt die Altersteilzeit bei Ihrer Personalratsarbeit (Schwerpunkt)?
- 6.10. Wie schätzen Sie die Effektivität Ihrer Arbeit ein? Wie oft bekommen Sie Ihre Interessen durchgesetzt? (immer, meistens, in der Regel, hin und wieder, sehr selten)

7. Konflikte in der Universität:

- 7.1. Wie schätzen Sie **generell** das Konfliktniveau in Ihrer Universität ein, sowohl unter den MA als auch zwischen MA und der Universitätsleitung? (sehr niedrig, eher niedrig, ambivalent, eher konfliktreich, hochkonfliktär)? Und im **Uni-Klinikum**?
- 7.2. Gibt es **einzelne Bereiche** in der Universität, in denen ein besonders hohes Konfliktniveau vorherrscht? Was ist die Ursache? Bestehen diese Konflikte unter den Mitarbeitern oder eher zwischen Mitarbeiter (-gruppen) und der Universität?
- 7.3. Gibt es Konflikte zwischen Mitarbeitern, bei denen Sie schon einmal geschlichtet haben?
- 7.4. Waren Sie schon einmal mit dem Thema Job-Mobbing konfrontiert? Im **Uni-Klinikum**?
- 7.5. Sind Ihnen schon einmal Mitarbeitergruppen aufgefallen, die es regelmäßig schaffen, Ihre Interessen gegen jeglichen Widerstand durchzusetzen / die eine starke Machtposition haben? Wenn ja, warum gelingt denen das? (z. B. Haushaltsabteilung)
- 7.6. Wie ist Ihr Verhältnis zu diesen Gruppen: Haben Sie zu diesen einen guten Kontakt, unterstützen die Sie bei Ihrer Personalratsarbeit, haben Sie zu diesen ein eher angespanntes Verhältnis, oder gibt es eher ein „nebeneinander her“?
- 7.7. Gibt es typische Unterschiede bei der Mitbestimmungsarbeit bezüglich den Arbeitern, Angestellten und Beamten, oder sind die Probleme bei diesen Gruppen eher dieselben?
- 7.9. Was sind so die typischen Probleme bei **Vollzeitbeschäftigten**, die in anderen Beschäftigungsverhältnissen nicht auftreten?
- 7.8. Was sind so die typischen Probleme bei **Teilzeit- und geringfügig Beschäftigte**?
- 7.9. Was sind typische Probleme bei **befristet Beschäftigten** (ggf.: Haben Sie zu diesen viel

- Kontakt)? - Was sind die typischen Probleme bei **Hiwis**? (Scheinbefristungen?)
- 7.10. Gibt es hier an der Uni **Heim-, Tele- oder Leiharbeiter**, wenn ja welche typische Probleme gibt es bei diesen Gruppen (ggf.: Haben Sie zu diesen viel Kontakt)?

8. Der Personalrat und weitere Interessenvertreter:

- 8.1. Gibt es bei Ihnen eine Vertretung ausländischer Beschäftigter (für Nicht-EU-Staatsangehörige)? Wenn ja, was sind die häufigsten Themen und Probleme? Gibt es Interessengegensätze und Meinungsverschiedenheiten?
- 8.2. Gibt es bei Ihnen eine Jugendvertretung? Wenn ja, was sind die häufigsten Themen und Probleme? Wo liegen die Interessengegensätze?
- 8.4. Wie würden Sie das Verhältnis des Personalrats zu den Frauenbeauftragten und -vertreterinnen beschreiben: Ist die Interessenlagen eher homogen oder gibt es Konflikte? Nehmen diese an Ihren Sitzungen teil (oder eher ein „nebeneinander her“)? Was sind regelmäßigen Themen? Sind einige Mitglied des Personalrates (Doppelmandat)?
- 8.5. Sind die Vertrauenspersonen für Schwerbehinderte Mitglied des Personalrates? Wie hoch ist die Kontakthäufigkeit (Personalratssitzungen) und was sind die häufigsten Themen? Wie sind die Interessenlagen (homogen, konfliktär)?

9. Reformbedarf des LPVG:

- 9.1. Wo sehen Sie - vor dem Hintergrund der Probleme bei Ihrer Arbeit - einen Reformbedarf beim LPVG? Wie könnte eine Reform aussehen? (Erfahrungen beim Solidarpakt sowie Struktur- und Entwicklungsplanung)

Zusatzfragen:

- 9.2. Würden Sie sagen, daß Sie hier in der Uni eine schwache / starke Position haben?
- 9.3. Mußten Sie schon einmal Entscheidungen oder Ergebnisse, die Sie mit der Universitätsleitung ausgehandelt haben, vor der Belegschaft verteidigen? (Rechtfertigungszwang)

14. Fragebogen für Personalräte (Uni Tübingen)

1. Welchen Status haben Sie: Arbeiter Angestellter Beamter Hiwi
2. In welchem Beschäftigungsverhältnis stehen Sie: Vollzeit Teilzeit Student
 befristet Heimarbeit Leiharbeit geringfügig beschäftigt
3. Ihr Geschlecht: männlich weiblich
4. Sind Sie von Ihrer dienstlichen Tätigkeit freigestellt? ja, für ___ Std/Woche nein
 ja, ich bin ganz freigestellt
5. Wenn in Ihrer Universität mehrere Personalräte und ein Gesamtpersonalrat existieren, welchem gehören Sie an? Gesamtpersonalrat Personalrat im Bereich _____
6. Welche Staatsangehörigkeit haben Sie?
 deutsch eine andere, und zwar: _____
7. Haben Sie eine der folgenden Funktionen inne: nein, keine
 Vertrauensperson der Schwerbehinderten Frauenbeauftragte
 Mitglied im Senat der Universität Frauenvertreterin
 Vorsitzender des Personalrates 1. stellv. Vorsitzender des Personalrates
 2. stellv. Vorsitzender des Personalrates sonstiges: _____
8. Gehören Sie einer Partei an? nein, keiner
ja, und zwar: SPD CDU B'90/Grüne FDP
 PDS einer anderen, und zwar: _____
9. Gehören Sie einer Gewerkschaft an: Verband Hochschule und Wissenschaft (VHW)
 ver.di GEW einer anderen, und zwar: _____
 Bundesverband der Ärzte des öffentl. Gesundheitsdienstes e. V. nein, keiner
10. Wie lange gehören Sie schon dem Personalrat an? ___ Jahre
(bei Vorsitzenden: davon ___ Jahre als (stellv.) Vorsitzender)