

"Konzern Stadt" und Interessenvertretung: Herausbildung neuer Arbeitsbeziehungen im kommunalen Sektor

Killian, Werner; Schneider, Karsten

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Killian, W., & Schneider, K. (1998). "Konzern Stadt" und Interessenvertretung: Herausbildung neuer Arbeitsbeziehungen im kommunalen Sektor. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 5(3), 270-297. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-345982>

Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

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

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

Werner Killian / Karsten Schneider*

„Konzern Stadt“ und Interessenvertretung. Herausbildung neuer Arbeitsbeziehungen im kommunalen Sektor**

Der kommunale Sektor ist in rasantem Umbruch: organisatorische und rechtliche Ausgliederungen von Dienstleistungseinheiten prägen das Bild. Im Ergebnis entsteht eine konzernartige Struktur, in der mehr oder weniger selbständige Verwaltungs- und Wirtschaftsbetriebe unter dem Dach eines „Konzerns Stadt“ agieren. Die Position und Arbeit der betrieblichen Interessenvertretung ändert sich hierdurch in erheblichem Maße; etablierte Beteiligungsmuster und Akteursbeziehungen werden in Frage gestellt. Der Beitrag behandelt die organisatorischen Entwicklungen im kommunalen Sektor und stellt die rechtlichen Rahmenbedingungen der betrieblichen Mitbestimmung dar. Darauf aufbauend werden die Herausforderungen, mit denen die Arbeitnehmervertretungen konfrontiert sind, und die zu erwartenden Veränderungen der Arbeitsbeziehungen skizziert.

‘Local government plc’ and employee representation.

The construction of new employee relations in the local government sector

Currently the German municipalities are undergoing a fundamental restructuring. As a result of organisational and legal changes, a decentralised structure is developing, like that of the company in the private sector, but consisting of public and private organisations at the same time. This development has enormous consequences for the status and the activities of the works councils. Their traditional forms of action and industrial relations are brought into question. The article describes the organisational developments in the local government sector and shows the legal basis of employee participation. Considering this, the upcoming challenges for the works councils and the anticipated changes in the industrial relations are discussed.

* Werner Killian M.A., geb. 1963, und Dipl.-Pol. Karsten Schneider, geb. 1971, sind wissenschaftliche Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation an der Universität Gesamthochschule Kassel.

Die Autoren danken Prof. Dr. Klaus Grimmer für anregende Diskussionen und Textergänzungen, ohne die der Artikel nicht entstanden wäre.

** Artikel eingegangen: 29.5.1998, revidierte Fassung akzeptiert: 10.7.1998.

Einleitung

Die Verwaltungen und Wirtschaftsbetriebe deutscher Kommunen weisen an der Jahrtausendwende eine deutlich andere Struktur auf als noch zu Beginn dieser Dekade: Veränderte Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit und Qualität öffentlicher Dienste wie auch die Krise der öffentlichen Haushalte haben zu weitreichenden Reorganisations- und Umbaumaßnahmen in kommunalen Unternehmen geführt. Ausgliederungen und Privatisierungen kommunaler Aufgaben aus der Kernverwaltung sowie Änderungen der Rechtsformen kommunaler Unternehmen stehen derzeit in fast allen Städten und Gemeinden auf der Tagesordnung. Der Begriff „Konzern Stadt“ beschreibt den Endpunkt dieser Entwicklung: Der kommunale Sektor als ein Verbund rechtlich unterschiedlich gestalteter Einheiten und als gemischtwirtschaftlicher Betrieb.

Dies bleibt nicht ohne Wirkung für die Beschäftigten in den entstehenden Konzernbetrieben. Die Arbeitsverhältnisse verändern sich zum Teil sehr drastisch. Neben einer generellen Leistungsverdichtung sind es insbesondere folgende Entwicklungen, von denen die Arbeitnehmer betroffen sind: Einzelne Beschäftigtengruppen verlieren ihre bisherige Tarifbindung an den öffentlichen Sektor, speziell bei Neueinstellungen können niedrigere Tarifeinstufungen vorgenommen werden, bestimmte Kündigungsschutzrechte des öffentlichen Sektors können in privatwirtschaftlichen Betrieben außer Kraft gesetzt werden und schließlich werden bestimmte Arbeitsbereiche (wie z.B. Reinigungsdienste) privatwirtschaftlicher Konkurrenz ausgesetzt, bei der die Einhaltung tariflicher und arbeitsschutzrechtlicher Regelungen eher die Ausnahme ist. Strukturell betrachtet besteht die Gefahr, daß Ausgliederungen und formale Privatisierungen zu einer Entsolidarisierung der Beschäftigten führen. Da sowohl neue Beschäftigte in ausgegliederten Einheiten unter verschlechterten Bedingungen (z.B. niedrigeren Tarifgruppen) eingestellt werden als auch im Rahmen von Ausgliederungen Möglichkeiten zur individuellen Verbesserung der Position bestehen und genutzt werden, wird die Beschäftigtenstruktur immer differenzierter und fragmentierter. Die Herausbildung von Gruppen mit unterschiedlichen erschwert eine einheitliche Interessenvertretung.

Die Arbeit und Stellung der betrieblichen Interessenvertretungen und die etablierten Strukturen der Arbeitsbeziehungen in den Kommunen stehen vor diesem Hintergrund auf dem Prüfstand. So geht es z.B. für die örtlichen Arbeitnehmervertretungen – seien sie nun personal- oder betriebsrätlich organisiert – darum, neben der „Tagesarbeit“ das Verhältnis zur Arbeitgeberseite neu zu definieren und auszutarieren. Darüber hinaus müssen sie ihre internen Organisations- und Aufgabenstrukturen den veränderten Rahmenbedingungen anpassen und selbst versuchen, den Weg aufgabenbezogener und organisatorischer Veränderungen mitzugestalten; dies unter einer doppelten Zielsetzung: die Lebens- und Entwicklungsfähigkeit kommunaler Einrichtungen zu erhalten und die Mitwirkung der Personalvertretungen zu sichern.

In diesem Beitrag wird die Rolle der betrieblichen Interessenvertretungen im Prozeß zum Konzern Stadt behandelt. Es geht darum, sowohl den mitbestimmungs-

rechtlichen Handlungsspielraum als auch die Strategien und Positionen dieser Akteursgruppe zu skizzieren. Ein weiterer Fokus wird auf die Rolle der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes – insbesondere die der ÖTV – gelegt. Diese werden in ihrer Zusammenarbeit mit den Personalvertretungen auf der lokalen Ebene und als eigenständige politische Akteure im Prozeß der Umgestaltung des öffentlichen Sektors behandelt. Die Ergebnisse werden zu Thesen über die Neustrukturierung der Arbeitsbeziehungen im „Konzern Stadt“ und die Folgen für den öffentlichen Dienst insgesamt verdichtet.¹

Im ersten Abschnitt werden unter dem Stichwort *Ökonomisierung des kommunalen Sektors* die aktuellen Entwicklungen zum „Konzern Stadt“ dargestellt. Daran anschließend wird, quasi als Darstellung der Ausgangsbedingungen, auf den *rechtlichen Rahmen der Interessenvertretung* im kommunalen Bereich und die *Struktur der betrieblichen Arbeitsbeziehungen* eingegangen. Eine *empirische Feldskizze* zur Einrichtung der „Konzernarbeitnehmervertretung“ in der Stadt Wuppertal bietet einen Einblick in die Praxis der Arbeitnehmervertretung in dezentralisierten Verwaltungs- und Dienstleistungsbetrieben auf der kommunalen Ebene. Das Beispiel Wuppertal steht dabei nicht stellvertretend für deutsche Städte, sondern für Problemkonstellationen und Entwicklungstendenzen, die im abschließenden Kapitel hypothetisch skizziert werden.

1. Ökonomisierung des kommunalen Sektors

Die anhaltende Haushaltskrise und die wachsende Kritik an den Kosten des öffentlichen Sektors haben ökonomische Kriterien und Handlungsweisen auch hier unübersehbar an Bedeutung gewinnen lassen. Dies betrifft gerade die Kommunen: Seit der Einführung des Länderfinanzausgleichs für die gesamte Bundesrepublik im Jahr 1995 werden die Folgen der primär schuldenfinanzierten deutschen Einheit in ihrer Brisanz auch auf der lokalen Ebene immer deutlicher spürbar. Zudem steigen durch die Massenarbeitslosigkeit und die Verschiebung der entsprechenden Kosten die

¹ Die Ausführungen basieren auf Arbeiten im Forschungsprojekt „Interessenvertretung im 'Konzern Stadt' - Herausbildung neuer Arbeitsbeziehungen im Prozeß organisatorischer Dezentralisierung“, das seit Anfang 1998 in der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation an der Universität Gesamthochschule Kassel durchgeführt wird. Die Arbeiten werden von der DFG im Rahmen des Schwerpunktprogramms „Regulierung und Restrukturierung der Arbeit in den Spannungsfeldern von Globalisierung und Dezentralisierung“ gefördert. Die Projektleitung wird von Prof. Dr. H. Brinckmann und Prof. Dr. K. Grimmer, den wissenschaftlichen Leitern der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation, wahrgenommen.

Da sich die Projektarbeiten erst im Anfangsstadium befinden, kann noch nicht auf gesicherte systematische Ergebnisse empirischer Forschungsaktivitäten zurückgegriffen werden. Der Artikel basiert deshalb stärker auf theoretischen Überlegungen zu den Veränderungen der Arbeitsbeziehungen in deutschen Kommunen. Darüber hinaus fließen Erkenntnisse aus der Begleitung von Umgestaltungsprozessen in deutschen Kommunen wie auch noch nicht systematische erste empirische Erhebungen in einzelnen Städten und im gewerkschaftlichen Raum in die Ausführungen ein.

Ausgaben für das letzte Glied der sozialen Sicherungssysteme, die von den Kommunen getragene Sozialhilfe.

In dieser Situation werden nicht nur wesentliche Komponenten der Sozialen Marktwirtschaft in Frage gestellt, auch Forderungen nach privater Erbringung zuvor öffentlich erbrachter Leistungen sowie nach Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen im öffentlichen Dienst werden laut. Die Bemühungen um eine verbesserte Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung und damit um eine nachhaltige Entlastung der kommunalen Haushalte sind durch zwei wesentliche Entwicklungslinien gekennzeichnet:

- Innerhalb der herkömmlichen Ämterverwaltung (unmittelbare Kommunalverwaltung) wird versucht, mit der Einführung des „Neuen Steuerungsmodells“ (vgl. KGSt 1993) durch binnenorganisatorische Strukturveränderungen eine sowohl effizientere als auch qualitativ verbesserte Leistungserbringung zu erzielen. Die Dezentralisierung von Verantwortung und Zuständigkeiten wird in diesem Zusammenhang genauso angestrebt wie die Steigerung politischer und administrativer Steuerungsfähigkeit durch geeignete Instrumente (Produktdefinitionen, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung usw.). Die interne „Verbetriebswirtschaftlichung“ der Verwaltung wird durch die Einführung neuer Arbeitsformen, einem neuen Verständnis von Personalentwicklung und modernem Personalmanagement, die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnik oder die Einrichtung bürgernaher Organisationseinheiten flankiert.²
- Fast flächendeckend wird die interne Modernisierung der Verwaltung von Verinselbändigungen bzw. Rechtsformänderungen einzelner Organisationseinheiten sowie der Ausgliederung kommunaler Aufgaben oder Wirtschaftseinheiten aus dem öffentlichen in den privatwirtschaftlichen Bereich begleitet. Bei der ersten Variante verbleibt das Aufgabengebiet innerhalb des öffentlichen Bereichs (mittelbare Kommunalverwaltung). Auf diese Weise wird versucht, über eine Lockerung von bestehenden Restriktionen gesetzlicher oder tarifvertraglicher Art wirtschaftlicher handeln zu können. Die zweite Lösung verspricht im Falle einer Veräußerung zusätzliche Einnahmen für den Haushalt und trägt darüber hinaus marktliberalen Ordnungsvorstellungen Rechnung.³

Zusammengenommen führen diese Maßnahmen zur Differenzierung des kommunalen Sektors und zu neuen organisatorischen Zusammenhängen. Am Ende der

² An dieser Stelle auf die unterschiedlichen Konzepte und Spielarten der Verwaltungsmodernisierung zu verweisen, würde zu weit gehen und vom Thema wegführen. Zur Information sei auf die Rezension aktueller Literatur zum Thema in diesem Heft und die dort aufgeführte ergänzende Literatur verwiesen.

³ In beiden Fällen reden wir im folgenden von „kommunalen Unternehmen“. Bei der zweiten Form, der Privatisierung, sind damit jedoch nur die Unternehmen gemeint, die mehrheitlich im Besitz der Kommune verbleiben und von den politischen oder administrativen Entscheidungsträgern weiterhin gesteuert werden. Die klassische Aufgabenprivatisierung, wenn z.B. ein privates Unternehmen im Auftrag der Stadt die Müllentsorgung erledigt, ist mit dieser Begrifflichkeit nicht erfaßt.

Entwicklung steht das Bild vom „Konzern Stadt“, dessen Steuerung und Management sich an Vorbildern aus der Privatwirtschaft orientiert (vgl. Banner 1993; Krämer 1993; Zörner 1993). Aus Perspektive der Arbeitsbeziehungen haben die Gründungen kommunaler Unternehmen und der Übergang vormals öffentlicher Einrichtungen oder Aufgaben in die Privatwirtschaft oder gemischtwirtschaftliche Betriebe eine besondere Brisanz.⁴ So können z.B. innerhalb des Konzerns unterschiedliche Vertretungsregelungen (Personalvertretungsgesetz oder Betriebsverfassungsgesetz) zur Anwendung kommen, sich die tarifvertraglichen Regelungen für einzelne Beschäftigtengruppen oder die gewerkschaftliche Zuständigkeit ändern.

Bandbreite unternehmerischen Handelns in der Kommune

Unter einem kommunalen Unternehmen wird im allgemeinen eine aus der unmittelbaren Kommunalverwaltung ausgegliederte, verselbständigte Organisationseinheit verstanden, die unter wirtschaftlicher Eigenregie einzelne bestimmte öffentliche Aufgaben erfüllt.⁵ Das Wesensmerkmal dieser Unternehmen besteht demnach in einer im Vergleich zur herkömmlichen Ämterverwaltung vergrößerten organisatorischen Selbständigkeit. Die Gründe, die für oder gegen die Bildung kommunaler Unternehmen sprechen, bedürfen der Abwägung im konkreten Einzelfall. Allerdings hat die Praxis der letzten Jahre gezeigt, daß die erwarteten Vorteile die Bedenken gegenüber dem Abschied von der Dienstleistungserbringung unter einheitlichem organisatorischen Verwaltungsdach offensichtlich überwiegen – ob dies zurecht geschieht, ist hier nicht Gegenstand der Betrachtung.

Die denkbaren Organisationsformen kommunaler Unternehmen lassen sich im ersten Zugriff nach der gewählten *Rechtsform* unterscheiden. Während *öffentlich-rechtliche* Organisationsformen ausschließlich Trägern öffentlicher Aufgaben offenstehen, gibt es eine solche Beschränkung bei *privaten* Rechtsformen nicht. Als weitere Differenzierungskriterien werden die Rechtsfähigkeit der Organisation sowie der Grad ihrer Verselbständigung gegenüber der administrativen Leitung durch die Kommunalverwaltung angeführt. Die Kommunen selbst sind selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die Kommunalgesetze der einzelnen Bundesländer sehen unterschiedliche Organisationsmodelle für Städte und Gemeinden vor. Insgesamt lassen sich folgende mögliche Organisationsformen für kommunale Unternehmen unterscheiden (vgl. Müller 1992: 92ff.; Cronauge 1995: 57f.):

Organisationsformen des Öffentlichen Rechts

- Eigenbetrieb

⁴ Bekanntlich stellt die Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben oder Dienstleistungsbereichen in der deutschen Verwaltungsgeschichte kein neues Phänomen dar. Schon immer wurden öffentliche Aufgaben in Organisationseinheiten mit unterschiedlichem Grad an Selbständigkeit und unterschiedlichen Rechtsformen erbracht (einen kurzen Überblick zu den verschiedenen „Ausgliederungswellen“ liefern Grimmer/Kneissler 1996: 79ff.). Die aktuelle Entwicklung stellt von der Quantität der Ausgliederung und der Varianz der Rechtsformen jedoch einen „verwaltungsorganisatorischen Quantensprung“ (Gerstlberger/Kneissler 1998: 193) dar.

⁵ Vgl. zur Begriffsdefinition z.B. Cronauge 1995: 31.

- Rechtsfähige Anstalt
- Rechtsfähige Stiftung
- Organisationsformen des Privatrechts*
- Gesellschaft des bürgerlichen Rechts (BGB-Gesellschaft)
- Offene Handelsgesellschaft (OHG), Kommanditgesellschaft (KG)
- Nicht rechtsfähiger Verein
- Rechtsfähiger Verein
- Genossenschaft
- Rechtsfähige Stiftung privaten Rechts
- Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)
- Aktiengesellschaft (AG)

Als dritte Variante können Organisationsformen *interkommunaler Zusammenarbeit* unterschieden werden (dies sind z.B. Zweckverbände wie die Wasser- und Bodenverbände).

Die „klassische“ und vorherrschende Organisationsform für kommunale Unternehmen ist der Eigenbetrieb, eine „speziell auf die Bedürfnisse der Gemeinde zugeschnittene Rechtsform“ (Machura 1996: 540). Hierzu finden sich in den einzelnen Kommunalverfassungen und Eigenbetriebsgesetzen der Bundesländer nähere Bestimmungen.⁶ In Eigenbetrieben werden im allgemeinen solche Leistungen organisiert, die von ihrer Art her auch von einem Privaten erbracht werden könnten. Beispiele für diese Art der wirtschaftlichen Betätigung sind Verkehrsbetriebe, Stadt- und Straßenreinigung oder Schwimmbäder. Eigenbetriebe sind gegenüber der Kommunalverwaltung organisatorisch und finanzwirtschaftlich verselbständigt. Eigenbetriebe verfügen über eine eigene Werksleitung, besitzen aber keine eigene Rechtspersönlichkeit. Der Hauptverwaltungsbeamte (Oberbürgermeister) bleibt Dienstvorgesetzter, während die Betriebsleitung die fachliche Leitung wahrnimmt. Über den Werksausschuß und die vom Rat zu beschließende Betriebssatzung bleiben Eigenbetriebe zudem an den Rest der Verwaltung und die politischen Gremien angebunden. Die finanzwirtschaftliche Eigenständigkeit drückt sich in der verselbständigten Kassen- und Kreditwirtschaft, kaufmännischer Buchführung, eigener GuV-Rechnung sowie dem selbständigen, allerdings vom Rat zu beschließenden Wirtschaftsplan aus. Den Bindungen des kommunalen Haushaltsrechts ist der Eigenbetrieb somit entzogen, im Haushalt der Kommune erscheint lediglich der erwirtschaftete Gewinn oder der benötigte Zuschußbedarf.

⁶ In fast allen Bundesländern gibt es Eigenbetriebsgesetze und/oder entsprechende Eigenbetriebsverordnungen. Basis für den Erlaß dieser rechtlichen Normen sind entsprechende Ermächtigungen in den Kommunalverfassungen. Das Eigenbetriebsrecht knüpft an Entwicklungen der Vorkriegszeit an (so wurde z.B. schon im Jahre 1938 eine Eigenbetriebsverordnung für das gesamte Deutsche Reich erlassen; vgl. Schmid 1996: 2). Als besonders fortschrittlich gelten die Eigenbetriebsgesetze der Länder Baden-Württemberg und Sachsen, da sie den Kommunen eine individuelle Gestaltung der Verfassung und Verwaltung des Eigenbetriebs erlauben (vgl. ebd.: 3).

Bei der Wahl der Rechtsform ist neben den Vor- und Nachteilen der einzelnen Spielarten zu berücksichtigen, daß manche Kommunalverfassungen privatrechtliche Formen nur dann zulassen, wenn „der öffentliche Zweck des Unternehmens nicht ebensogut durch einen Eigenbetrieb erfüllt wird oder erfüllt werden kann.“ (so z.B. der Wortlaut in § 117 I Nr. 1 der GO Sachsen-Anhalt)

Von den privatrechtlichen Organisationsformen haben GmbH und AG für die kommunale Praxis besondere Bedeutung erlangt. Im kulturellen Bereich wird zudem der Verein als häufige Rechtsform gewählt. Die Organisationsform der GmbH kommt – wenn die entsprechende Kommunalverfassung dies zuläßt – sowohl für wirtschaftliche als auch für nichtwirtschaftliche Einrichtungen in Betracht: „Sie hat bei den Städten, Gemeinden und Kreisen innerhalb der privatrechtlichen Organisationsformen die weiteste Verbreitung erfahren, da das GmbH-Recht der Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages im Einzelfall breiten Spielraum läßt und damit weitestgehend Wünsche und Bedürfnisse des Gesellschafters Kommune Berücksichtigung finden können.“ (Cronauge 1995: 69) Die GmbH ist damit zugleich eine geeignete Organisationsform für gemeinschaftliche Unternehmungen von Verwaltung und Privatwirtschaft. Um den Einfluß der Kommune dauerhaft zu sichern, wird die zweigliedrige Gesellschaftsstruktur aus Geschäftsführer und Gesellschafterversammlung vielfach durch die Bestellung eines Aufsichtsrates ergänzt (vgl. Schefold/Neumann 1996: 305).

Auch die Organisationsform der AG kann für wirtschaftliche wie nichtwirtschaftliche Einrichtungen gewählt werden, kommt aber in der Regel nur für größere Einrichtungen in Betracht. Die gesetzlichen Regelungen zur AG sehen vor, daß der Vorstand das Unternehmen in eigener Verantwortung leitet. Er ist dabei im wesentlichen weisungsunabhängig. Die AG ist damit die Organisationsform mit dem höchsten Verselbständigungsgrad gegenüber der Kommune. Entsprechend bedeutsam ist es, den öffentlichen Zweck des Unternehmens durch Festlegungen in der Gesellschaftssatzung zu präzisieren (vgl. Schefold/Neumann 1996: 306).

Anders als bei der Gründung kommunaler Unternehmen geht es im Fall der Überführung kommunaler Einrichtungen oder Aufgaben in den privatwirtschaftlichen Bereich nicht nur um die Wahl bestimmter Rahmenbedingungen zur effizienten und qualitativ hochwertigen Leistungserbringung. Es geht vielmehr grundsätzlich um die Frage des „Make or Buy“ öffentlicher Dienstleistungen (vgl. Picot/Wolff 1994: 76ff.), deren Beantwortung ganz wesentlich von politischen Präferenzen und Mehrheiten abhängig ist. Bei der Privatisierung wird zwischen einer materiellen und einer formellen Privatisierung unterschieden. Materielle Privatisierung meint, daß eine Aufgabe vollständig an eine private Einrichtung übertragen wird, die Kommune unter Umständen aber eine Gewährleistung für die Leistungserbringung erhält. Bei einer formellen Privatisierung bleibt die Leistungserstellung in öffentlicher Trägerschaft. Für die Aufgabenerledigung werden aber privatrechtliche Einrichtungen geschaffen.

Im einzelnen können folgende Sachverhalte unterschieden werden: *Erstens* die Variante, „daß eine Kommune zwar noch für eine Aufgabe gesetzlich verantwortlich ist, diese aber an nicht erwerbswirtschaftliche Träger, d.h. soziale, genossenschaftli-

che oder gemeinnützige Organisationen übergibt“ (Schiller-Dickhut 1994: 107). *Zweitens* werden Privatisierungen häufig im Bereich der freiwilligen, d.h. gesetzlich nicht zwingend vorgeschriebenen, Aufgaben vorgenommen. Eine *dritte* Spielart schließlich, die sogenannte „Verfahrensprivatisierung“ (vgl. Hoffmann-Riem 1996), beschreibt die längst zur Gewohnheit gewordene Praxis der Mitwirkung Dritter an Teilschritten eines Verwaltungsverfahrens (z.B. durch die Vergabe von Prüf- oder Planungsaufträgen an private Sachverständigen- oder Ingenieurbüros).

Im kommunalen Bereich kommen für eine nur formelle Form der Privatisierung vor allem in Betracht (vgl. Schiller-Dickhut 1994: 107; Landerer/Röhrriicht 1991: 22f.):

- Ver- und Entsorgungsbetriebe,
 - Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens,
 - Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen,
- und für eine materielle Privatisierung vor allem
- planerische oder technische Dienstleistungen,
 - Einrichtungen zur Sicherung der Ernährung (Markthallen, Schlachthöfe usw.),
 - Hilfsdienste wie Gebäudereinigung, Kantinen, Wäschereien oder Druckereien,
 - zum Teil auch Ver- und Entsorgungsbetriebe.

Während eine Privatisierung der Hilfsdienste selbst manchem Privatisierungsskeptiker als vergleichsweise einfach zu realisieren und überlegenswert erscheint, werden Privatisierungen im Feld der Daseinsvorsorge, der Verkehrsbetriebe, von Krankenhäusern und sozialen Diensten oder von Kultureinrichtungen wesentlich kontroverser diskutiert. Kritiker erwarten insbesondere bei kulturellen und sozialen Diensten einschneidende Verschlechterungen für die Bürger und für die Beschäftigten (vgl. Bull 1995: 625ff.; Schiller-Dickhut 1992).

Häufig leiden diese Diskussionen zur Privatisierung darunter, daß die Breite des verfügbaren Handlungsspektrums nicht genügend Beachtung findet. Neben dem vollständigen Rückzug der Kommune kommen schließlich diverse Spielarten der Kooperation zwischen öffentlichen Einrichtungen und privaten Organisationen oder Unternehmen in Betracht (public private partnership – vgl. Budäus/Eichhorn 1997; Picot/Wolff 1994: 80f.).

2. Mitbestimmung in den Kommunen und Interessenlagen der Arbeitnehmervertretungen

Öffentliche Verwaltungen waren in ihren Aufbau- und Ablaufstrukturen bis in die achtziger Jahre durch wenig Dynamik bestimmt. Dies blieb nicht ohne Auswirkungen auf die Arbeit der Personalräte und die Arbeitsbeziehungen in den Verwaltungsorganisationen. Die Arbeit der Interessenvertretungen war im wesentlichen geprägt durch eine Orientierung an Einzelmaßnahmen der Verwaltung und durch eine Abwehr von jeder Form von Gefahren und Benachteiligungen für die Beschäftigten (vgl. Kaether 1995: 419f.). Die Einfluß- und Gestaltungsmöglichkeiten der überbetrieblichen und betrieblichen Interessenvertretungen war dementsprechend begrenzt. Zusammengenommen machte dies den öffentlichen Sektor zu einem wenig interessanten Feld für sozialwissenschaftliche Forschung. Verwaltungswissenschaftliche Veröffentlichungen sind daher insbesondere durch juristische Themen geprägt. Zudem verhindern Unterschiede zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst den Transfer der für die Privatwirtschaft vorliegenden Ergebnisse (vgl. Keller/Henneberger 1991: 221).

2.1 Wandel der Mitbestimmung in den achtziger Jahren – Neue Herausforderungen in den Neunzigern

Die starren Arbeitsstrukturen der öffentlichen Verwaltung und mit ihnen auch die Arbeitsbeziehungen kamen in den achtziger Jahren in Bewegung. Eine wesentliche Ursache hierfür war die Einführung moderner Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Technik) in den Verwaltungsorganisationen. Für das Feld der Arbeitsbeziehungen lassen sich für diesen Zeitraum drei wesentliche Entwicklungen skizzieren. Verbetrieblichung (1), Versachlichung und Ausbildung prozessualer Mitbestimmungsstrukturen (2) sowie die Entwicklung von Co-Management durch die betrieblichen Interessenvertretungen (3) sind die Schlagworte, die diese Entwicklungen beschreiben.

(1) Im öffentlichen Sektor fand eine Dezentralisierung innerhalb des Systems der Arbeitsbeziehungen statt (vgl. Keller/Henneberg 1991: 229ff.). Ähnlich den Entwicklungen in der Privatwirtschaft (vgl. hierzu Müller-Jentsch 1991: 266ff.) hat sich durch die Einführung dezentraler Systeme der IuK-Technik die Aushandlung der Neugestaltung der Arbeitsbedingungen in zunehmendem Maße auf die betriebliche Ebene verlagert. Betriebsspezifische Regelungen, meist in Form von Dienstvereinbarungen, gewannen gegenüber allgemeinen, tarifvertraglichen Regelungen an Bedeutung (vgl. Bielefeld-Hart 1994). Damit trat gleichzeitig eine weitere Verrechtlichung der betrieblichen Arbeitsbeziehungen ein. Über das Instrument der Dienstvereinbarung konnten betriebsspezifische Rahmenbedingungen stärker als bisher in verbindliche Regelungen einbezogen werden.⁷

⁷ Eine Wirkung dieser Regelungen auf betrieblicher Ebene ist die direkte Einbeziehung der Belange der Beamten in die betrieblichen Aushandlungsprozesse. Eine gewisse Nivellierung der Statusgruppen (Beamte, Angestellte, Arbeiter) ist die Folge (vgl. Bartölke u.a. 1994).

(2) Mit der Technikeinführung wurde gleichzeitig die Komplexität und die Vielschichtigkeit des Verwaltungshandelns massiv vergrößert. Das machte die detaillierte Regelung aller Sachverhalte und Handlungen äußerst kompliziert. Der Übergang von einer Vielzahl einzelner inhaltlicher Regelungen zu Prozeßregulierungen war eine logische Folge der Komplexitätserhöhung. Informelle Arrangements zwischen Dienststellenleitern und Personalratsvorsitzenden, die nach Kübler (1981) bis zu Beginn der achtziger Jahre die innerbehördlichen Auseinandersetzungen in Verwaltungsorganisationen deutlich geprägt haben, verloren hierdurch an Bedeutung. Unterstützt wurden diese Versachlichungstendenzen durch das verstärkte Hinzuziehen externer Berater. Auf seiten der Arbeitgeber ist hier insbesondere die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) zu nennen, auf Personal- bzw. Betriebsratsseite kommt den Technologieberatungsstellen des DGB (TBS) verstärkte Bedeutung zu.

(3) Die Prozeßgestaltung erforderte die ständige Einbindung der Personalräte, um die Gestaltungen nicht durch Blockierung von Einzelmaßnahmen zu gefährden. Die Personalvertretungen wuchsen – ob gewollt oder ungewollt – immer stärker in die Rolle eines „Co-Managers“ hinein. Soweit sie dies politisch wollten oder angesichts der Strategien der Verwaltungsspitze vermochten, konnten die Interessenvertretungen von einer nachsorgenden Folgenbewältigung zu einer präventiven Technik- und Arbeitsgestaltung übergehen und damit eigene Gestaltungskompetenz beweisen (vgl. Bielefeld-Hart 1994, Kißler u.a. 1994).

Seit Beginn der neunziger Jahren sind die Entwicklungen der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor stark von der Haushaltskrise der öffentlichen Hand und der damit verbundenen Verwaltungsmodernisierung beeinflusst.⁸ Schnell haben fast alle Akteure auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene erkannt, daß die propagierten Reformen im Sinne des „Neuen Steuerungsmodells“ nur gemeinsam mit den Beschäftigten und ihren Personalvertretungen realisierbar sind. Grad und Qualität der Beteiligung von Personalräten wurden faktisch vor Ort erhöht, ohne daß dies immer hinreichend rechtlich abgesichert war. Dieser Mangel war Anlaß für eine Reihe von Veränderungen landesrechtlicher Regelungen der Personalvertretungsarbeit (vgl. Bielefeld 1993).

Das *Bundesverfassungsgericht* hat Ende 1995 in seiner Entscheidung zum schleswig-holsteinischen Mitbestimmungsgesetz (MBG Schl.-H.), wie das Personal-

⁸ Schon in den siebziger und achtziger Jahren gab es Versuche, eine Verwaltungsreform unter den Bedingungen budgetärer Zwänge in Gang zu setzen (vgl. Wollmann 1996: 16ff.). Neben Reformansätzen auf staatlicher Ebene, die mit Schlagworten wie Entbürokratisierung, Deregulierung oder Privatisierung eher ordnungspolitische Ziele verfolgten (vgl. Seibel 1986), war auch damals schon die kommunale Ebene sehr aktiv. Von Seiten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) wurden Konzepte zur „Aufgabenkritik“ forciert, die letztlich zu Stellenabbau und einer - noch begrenzten - Privatisierungswelle führten. Die Arbeitsstrukturen wie auch die Arbeitsbeziehungen in den Verwaltungen und kommunalen Betrieben wurden hier von jedoch nur kaum oder überhaupt nicht beeinflusst. Die Chancen für eine umfassende Verwaltungsmodernisierung bestanden damals nicht; weitergehende Reformansätze kamen nicht über die Konzeptebene hinaus.

vertretungsgesetz in diesem Land heißt, für erweiterte Formen der Mitbestimmung klare Grenzen benannt (vgl. BVerfGE 83, 60). Das Gericht begründet die rechtliche Beschränkung der Beteiligung der Personalräte an wichtigen Entscheidungen aus dem Demokratieprinzip. Dieses begrenzt die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst mehr, als die unternehmerische Dispositionsfreiheit die Mitbestimmung im privaten Sektor einschränkt (vgl. Blanke 1998: 67; Kisker 1992).

Die Haushaltskrise beinhaltet aber auch eine Gefahr für eine stärkere Beteiligung der Interessenvertretungen. Ausgliederungen und Privatisierungen scheinen aus der Sicht der Verwaltungsspitzen und Parlamente nicht weniger Kommunen durch die Reduzierung von Kosten schnelle Entlastung für die Haushalte zu erbringen. Das führt im kommunalen Sektor zu gänzlich neuen Konstellationen. Zwar gab es auch früher schon Wirtschaftseinheiten in privatrechtlicher Form, für die das Betriebsverfassungsgesetz galt, doch stellten diese im kommunalen Sektor Ausnahmereisierungen dar. Gemischtwirtschaftliche Konzerne sind im Rahmen der rechtlichen Ausgestaltung von Arbeitsbeziehungen daher auch gar nicht vorgesehen. Während für die privatwirtschaftliche Betätigung in solchen Mischkonzernen das Betriebsverfassungsgesetz einschlägig ist, gelten für die Aufgabenerledigung in öffentlich-rechtlicher Form die Landespersonalvertretungsgesetze und das Bundespersonalvertretungsgesetz. Auf der Ebene eines „Konzerns Stadt“ bestehen somit keine rechtlichen Grundlagen, um eine zentrale Arbeitnehmervvertretung zu bilden.

Zwar bleibt es den einzelnen Interessenvertretungen in einem „Konzern Stadt“ unbenommen, Informationen auszutauschen. Weitergehende Rechte, selbst eine formelle Institutionalisierung des Informationsaustauschs in einem Ausschuss sind weder im Personalvertretungsgesetz noch im Betriebsverfassungsgesetz vorgesehen – hier besteht gesetzlicher Regelungsbedarf.

In der juristischen Literatur werden – bezogen auf das geltende Recht – zwei Möglichkeiten einer Beteiligung diskutiert (vgl. Blanke 1998: 89; Dopatka 1996). Durch Dienstvereinbarungen oder Tarifverträge könnten „Konzernarbeitnehmervertretungen“, die alle Beschäftigten des „Konzerns Stadt“ vertreten, obligatorisch oder fakultativ vorgesehen werden. Gerade die Gewerkschaft ÖTV war schon in der Vergangenheit mit der tarifvertraglichen Regelung von Arbeitsbeziehungen erfolgreich (vgl. Däubler 1998: 770f. [Rdnr. 1369]). Auch jetzt denkt man in der ÖTV eine Regelung auf dieser Ebene an, ohne daß allerdings schon weitergehende Konzepte vorliegen. Die Gestaltung der betrieblichen Arbeitsbeziehungen mit Dienstvereinbarungen ist von den Personalräten insbesondere seit der Einführung von IuK-Technik in den achtziger Jahren vielfach erprobt. Die Binnenreformen der neunziger Jahre unter maßgeblicher Beteiligung der Personalvertretungen fußen in aller Regel auf solchen innerbetrieblichen Vereinbarungen oder auf Kooperationsverträgen, in die neben der Dienststellenleitung und Personalvertretung auch die Gewerkschaften eingebunden sind (vgl. Mühge 1997; KGSt 1997: 32ff.). Die Wirkungen solcher Dienstvereinbarungen oder Tarifverträge sind jedoch bei Ausgliederungen begrenzt. Über ein generelles Informationsrecht hinaus können betriebsübergreifende Vertretungen

nicht mit Rechten versehen werden, die in die Rechte der Betriebs- bzw. Personalräte des „Konzerns Stadt“ eingreifen (vgl. Plander 1998: 48ff.).⁹

Bei der Durchsetzung von Ausgliederungen und Privatisierungen besteht für die Gestaltungs- und Mitbestimmungskompetenz des Personalrats eine deutliche Grenze. Er hat keine Mitbestimmungskompetenzen bei der prinzipiellen Entscheidung, ob ausgelagert, ob privatisiert wird. Seine Mitbestimmungsrechte beschränken sich auf die Regelung der Arbeitsbedingungen, unter denen Ausgliederungen durchgeführt werden. Zu den Inhalten von Dienstvereinbarungen oder Überleitungsverträgen gehört in diesem Zusammenhang regelmäßig ein sogenanntes Rückkehrrecht, das Beschäftigte in ausgliederten Einheiten berechtigt, in die Kernverwaltung zurückzukehren. Auch beinhalten diese Vereinbarungen andere Formen der sozialen Absicherungen von Beschäftigten, die z.B. die Gültigkeit von Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes auch für privatrechtlich organisierte Einheiten betreffen. Die Möglichkeiten der Mitgestaltung der Interessenvertretungen sind also gerade in bezug auf Ausgliederungen stark eingeschränkt. Soll eine erfolgreiche Beteiligung der Interessenvertretungen nicht abhängig vom Entgegenkommen der Arbeitgeberseite sein, ist hier – auch im Interesse der Verwaltung – eine gesetzliche Regelung erforderlich, die es möglich macht, auch Rechte der einzelbetrieblichen Interessenvertretungen auf eine „Konzernarbeitnehmervertretung“ zu übertragen.

2.2 „Konzern Stadt“: *Interessenlagen der Arbeitnehmervertretung*

Nicht nur wegen der Schwierigkeiten, eine einheitliche und gestaltende Interessenvertretung in bezug auf einen „Konzern Stadt“ aufrecht zu erhalten, besteht seitens der Personalvertretungen wenig Interesse an Ausgliederungen und Privatisierungen. Das gesamte etablierte Beziehungs- und Machtgefüge zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite gerät durch die organisatorische und rechtliche Fragmentierung einer Kommune potentiell ins Wanken: So können z.B. Personal- oder Betriebsräte in kleineren Einheiten unter Umständen eher unter Druck gesetzt werden, den öffentlichen Arbeitgebern entgegenzukommen, ohne dafür im Gegenzug ihrerseits Zugeständnisse zu erhalten. Auch bestehen in kleinen Einheiten keine Möglichkeiten, Betriebsräte freizustellen. Generell besteht ohne eine mit Rechten ausgestattete zentrale Interessenvertretung die Gefahr, daß die einzelnen Personal- und Betriebsräte gegeneinander ausgespielt werden und daß sich Betriebsegoismen auf die betrieblichen Interessenvertretungen übertragen und dabei die Belange der Beschäftigten im „Konzern Stadt“ insgesamt wie auch der Gemeinwohlauftrag des öffentlichen Sektors aus den Augen verloren gehen.

⁹ Dieser Sachverhalt erhält durch die unterschiedliche Ausgestaltung der Vertretungsrechte von Personal- und Betriebsräten eine besondere Brisanz für die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen im gemischtwirtschaftlichen „Konzern Stadt“. In einem von Kossens (1996) vorgenommenen Vergleich der Regelungen zur betrieblichen Interessensvertretung nach dem BPersVG und dem BetrVG weist der Autor insbesondere auf das deutlich schwächer ausgeprägte Initiativrecht der betrieblichen Interessenvertretung im öffentlichen Sektor hin.

Aber nicht nur die Machtposition der Interessenvertretung und die in langen Jahren erworbenen Kompetenzen in bezug auf eine Prozeßgestaltung sind durch Ausgliederungen und Privatisierungen gefährdet. Da die öffentlichen Arbeitgeber unter erheblichem Kostendruck stehen, haben sie ein Interesse, mit Rechtsformänderungen (oder Privatisierungen) auch vor den vergleichsweise hohen Tarifen des öffentlichen Sektors zu „fliehen“. Die Personalvertretungen wollen hier im Interesse der Beschäftigten eine Geltung der Tarifverträge – soweit sie den Prozeß der Konzernbildung nicht aufhalten können – zumindest in den Überleitungsverträgen sichern. Weiterhin ist das Instrument des Rückkehrrechts, wie es häufig in Überleitungsverträgen festgelegt wird, geeignet, die Verwaltungsführung unter Druck zu setzen und auf diesem Wege einheitliche Arbeitsbedingungen in öffentlich-rechtlich und privatrechtlich gestalteten Einheiten zu schaffen oder diese zumindest anzugleichen.

Personalvertretungen haben deshalb in der Regel bei Ausgliederungen, insbesondere in privatrechtliche Formen, ein erhebliches Interesse, einen regelmäßigen Informationsaustausch institutionell zu sichern. Da einer zentralen, betriebsübergreifenden Interessenvertretungsebene aber durch Dienst- oder Betriebsvereinbarungen keine Rechte von Betriebs- bzw. Personalräten der Teileinheiten übertragen werden können, bleibt eine zentrale Arbeitnehmervvertretung schwach und von dem guten Willen aller Beteiligten abhängig.

Fraglich ist, wieweit von seiten der öffentlichen Arbeitgeber überhaupt ein Interesse an einer einheitlichen Arbeitnehmervvertretung besteht. Die Arbeitgeber haben ein primäres Interesse, Kosten zu senken und die Möglichkeit zur Steuerung der Teileinheiten nicht zu verlieren. „Konzernarbeitnehmervvertretungen“ können aus Sicht der Arbeitgeber die Vorhersehbarkeit des interessenvertreterlichen Handelns gewährleisten und eine kooperative Einbindung der Teileinheiten fördern. Beides wird aber nicht von jedem Arbeitgeber gewollt. Manche sind wider alle Erfahrungen der letzten Jahre¹⁰ an einer Schwächung der Position der Betriebs- und Personalvertretungen interessiert.

Personalräte befinden sich also in einem Strategie- und Handlungsdilemma. Die traditionelle und rechtlich festgelegte Aufgabe der Abwehr von Gefahren für die Beschäftigten und die darüber hinausgehende Rolle als Co-Management, die den betrieblichen Interessenvertretungen auch im öffentlichen Dienst im zunehmenden Maße zufiel, stehen in keinem konfliktfreien Verhältnis: Orientieren sich die Beschäftigtenvertreter an den traditionellen Aufgabengebieten und Handlungsformen, verspielen sie möglicherweise die Chance, als eigenständiger Akteur im Prozeß der Umgestaltung beteiligt zu sein. Nehmen sie in einer Art Co-Management aktiv und innovativ am Umbauprozeß teil, laufen sie immer Gefahr, ihre Schutzfunktion zu vernach-

¹⁰ Nicht nur für den Bereich der Privatwirtschaft wird die Mitbestimmung längst als wertvoll angesehen (vgl. Kotthoff 1994, 1995). Der Nutzen der mitbestimmungsrechtlichen Ausgestaltung in der Bundesrepublik wird auch in bezug auf den öffentlichen Dienst zunehmend anerkannt. Das zeigt sich z.B. in der Kooperation der Gewerkschaft ÖTV und der Bertelsmann Stiftung (vgl. Naschold/Pröhl 1994, 1995).

lässigen und von der Belegschaft nicht mehr als ihre Interessenvertretung wahrgenommen zu werden.

Das Handlungsdilemma wird durch die Differenzierung der Beschäftigungsverhältnisse weiter verstärkt. Die Personalvertretungen stehen vor der Frage, welche Gruppen sie zu vertreten haben, da es bei Ausgliederungen und Privatisierungen nicht nur „Verlierer“ sondern auch „Gewinner“ innerhalb ihrer Klientel gibt.¹¹ Die von den Interessenvertretungen zu bewältigende Fragmentierung der Beschäftigteninteressen läßt unter Umständen auch alte – bereits überholte – Statusgruppenunterschiede erneut aufbrechen. So sind z.B. die Beamtenschaft und Teile der Angestellten von Privatisierungsmaßnahmen oder den Änderungen der Rechtsform kommunaler Unternehmen kaum betroffen.¹²

2.3 „Konzern Stadt“: Interessenlagen der Gewerkschaften

Es ist davon auszugehen, daß die Gewerkschaften, ähnlich wie die Personalräte, ein Interesse daran haben, möglichst viele Beschäftigte im öffentlichen Dienst zu halten. Gerade die massive Reduzierung von Beschäftigung im öffentlichen Dienst¹³ erzeugt hier auch angesichts der virulenten Massenarbeitslosigkeit gewerkschaftlichen Handlungsdruck. Von Seiten der Gewerkschaften besteht aber nicht nur ein grundsätzliches Interesse daran, Menschen in Beschäftigung zu halten. Ihre eigene Verhandlungsposition gegenüber den Arbeitgebern hängt auch von der Zahl der von ihnen Vertretenen und deren Interessenhomogenität ab. So hat sich z.B. die Gewerkschaft ÖTV auf ihrem 13. Gewerkschaftstag, der 1996 in Stuttgart stattfand, deutlich gegen eine Politik der Deregulierung und Privatisierung gewandt (vgl. ÖTV 1997: 132f.).

Deshalb ist anzunehmen, daß die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes die Positionen der betrieblichen Interessenvertretungen gegen Ausgliederungsvorhaben inhaltlich und politisch unterstützen. Für die örtlichen Gewerkschaftsvertreter gilt es insbesondere darauf zu achten, daß das Tarifniveau im kommunalen Sektor durch Rechtsformänderungen und Privatisierungen nicht weiter sinkt. Durch ihre Unterstützung der betrieblichen Interessenvertretungen können sie Einfluß auf die Gestaltung von Überleitungsverträgen nehmen und so die Einstufungen der Beschäftigten und die Tarifbindung der ausgegliederten Betriebe mit absichern.

¹¹ In einer aktuellen Studie zum Thema Personalratsarbeit in der Verwaltungsmodernisierung greifen Greifenstein/Kißler (1998) das Vertretungsdilemma zwischen Modernisierungsgewinnern und -verlierern auf.

¹² Dieser Aspekt spiegelt lediglich die derzeitige Ausgliederungs- und Privatisierungspraxis wider, von der die Gruppe der Arbeiter besonders betroffen ist. Aktuelle Beispiele aus der Privatwirtschaft zeigen jedoch, daß im Rahmen von facility management auch bislang eher sakrosanct gehaltene Teile der Kernverwaltung (z.B. Personalverwaltung oder Teile der Organisationsämter) grundsätzlich ausgliederungsfähig sind.

¹³ Derzeit werden jährlich ca. 100.000 Stellen im öffentlichen Dienst abgebaut (vgl. Bartsch 1998: 341).

Aber auch darüber hinaus – wenn Ausgliederungen erst einmal vollzogen wurden – werden die Gewerkschaften aktiv bleiben. Der Einfluß der Gewerkschaften auf der lokalen Ebene steht in engem Zusammenhang mit der Art und Weise, wie die örtlichen Personalvertretungen bei der Bewältigung ihrer Probleme unterstützt werden. In Frage kommen dabei aber auch tarifvertragliche Regelungen zur fakultativen Einführung von „Konzernarbeitnehmervertretungen“. Ein deutliches Beispiel für eine stärker an den Interessen vor Ort orientierten Vertretungspolitik liefert die Gewerkschaft ÖTV. Diese hat in der zweiten Phase ihrer Initiative „Zukunft durch öffentliche Dienste – (ZöD)“ wesentliche Arbeitsschwerpunkte auf den Erfahrungsaustausch und die Vernetzung auf Ebene der betrieblichen Interessenvertretung und auf die Einrichtung neuer Kooperationsbeziehungen zwischen ihrer Hauptverwaltung und den Bezirks- und Kreiseinrichtungen gelegt (vgl. Greifenstein/Kißler 1998: 15).

Erhalten die betrieblichen Interessenvertretungen keine adäquate Hilfe durch die Gewerkschaften, droht diesen ein Funktionsverlust und eine weitere Verbetrieblichung der Arbeitsbeziehungen im kommunalen Sektor und damit im öffentlichen Dienst insgesamt. Ohne eine aktive, auf die Unterstützung der Umbaumaßnahmen gerichtete Politik nimmt der gewerkschaftliche Einfluß auf die Umgestaltung des kommunalen Sektors ab. Alle Gewerkschaften sind deshalb auf vielfältige Weise bemüht, den Modernisierungsprozeß und die Verwaltungsreformen mitzugestalten.¹⁴

3. Auf dem Weg zu einer neuen Mitbestimmungsebene? – Der Fall Wuppertal

Als erste Großstadt in Deutschland hat die bergische Stadt Wuppertal eine Interessenvertretung auf der Konzernbetriebsebene eingerichtet. Für Vertretung der Arbeitnehmerinteressen wurde durch die vertragliche Vereinbarung zur Einführung einer *Konzernarbeitnehmervertretung* im Dezember 1997 ein neues Zeitalter eingeläutet: Die Stadtverwaltung und die zur Stadt gehörenden Betriebe haben sich mit den Personal- und Betriebsräten darauf verständigt, in Fragen, „die die Konzernbeschäftigten gemeinsam betreffen und von denen die Konzernarbeitnehmervertretung meint, daß sie konzerneinheitlich geregelt sein sollten“ (§ 4 Abs. 1 der Vereinbarung), die gesetzlichen Mitbestimmungsrechte der Interessenvertretung durch eine freiwillige und rechtsunverbindliche Beratungs- und Klärungsrunde auf Konzernebene zu ergänzen.

In Wuppertal wurde damit „mitbestimmungspolitisches Neuland“ (Trümner 1998) betreten. Für alle im „Konzern Stadt Wuppertal“ zusammengeschlossenen Unternehmen wurde – jenseits der rechtlichen Regelungen – eine konzernbezogene Repräsentationsebene der Beschäftigten geschaffen. Das bestehende mitbestimmungsrechtliche Vakuum in öffentlich-rechtlichen Mischkonzernen wurde so auf pragmati-

¹⁴ So hat z.B. die Gewerkschaft ÖTV seit Ende der 80er Jahre im Rahmen der ZöD-Initiative ihre Bereitschaft und Kompetenz zur Mitgestaltung von Veränderungsprozessen im öffentlichen Sektor nachgewiesen. Eine Reihe von lokalen Projekten wurden von ihr unterstützt und zahlreiche wissenschaftliche Analysen initiiert (vgl. Simon 1996; Mai 1997). Auch die anderen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes blieben nicht untätig und haben Gestaltungsvorschläge vorgelegt (vgl. z.B. DBB 1996; KOMBA-Gewerkschaft o.J.).

sche Weise gefüllt, ohne daß eine Rechtsbindung für das Handeln in den einzelnen Konzernteilen die Folge wäre.¹⁵ Die Vereinbarung stellt insoweit eher eine gemeinsame politische Absichtserklärung beider Seiten dar.¹⁶

Im einzelnen regelt die Vereinbarung¹⁷, daß die Konzernarbeitnehmervertretung neben der Beratungs- und Klärungsfunktion Dienst- und Betriebsvereinbarungen vorbereiten und Vertreter in den Konzernausschuß der Stadt Wuppertal entsenden kann. Des weiteren hat der Oberbürgermeister die Konzernarbeitnehmervertretung über die wirtschaftliche Entwicklung des Gesamtkonzerns, Veränderungen der Beteiligungsverhältnisse und Entwicklungen einzelner Geschäftsfelder zu informieren. Ziel der gesamten Vereinbarung ist, „möglichst Entscheidungen [für die einzelnen Betriebe] vorzubereiten, die dem Interesse des Gesamtkonzerns und dessen Beschäftigung dienen.“ (§ 4 Abs. 5) Frühzeitige Konsensfindung und die Verhinderung von Konflikten sind die wesentlichen Ziele, die in der Vereinbarung implizit zum Ausdruck kommen.

Verwaltungsmodernisierung in Wuppertal

Um den Fragen nachzugehen, warum diese Vereinbarung abgeschlossen wurde und warum dies gerade in Wuppertal geschah, ist es zunächst sinnvoll, auf die Modernisierungsprozesse in der Stadtverwaltung einzugehen: In der Literatur zur Verwaltungsmodernisierung ist die Stadt Wuppertal immer wieder ein prominentes Beispiel. Mit einer Mischung aus top down- und bottom up-Elementen (vgl. Kißler u.a. 1997: 178) durchläuft die Stadtverwaltung seit 1994 einen umfassenden Reengineeringprozeß, in dem auch die Verbindung von politischem und administrativem Bereich neu strukturiert wird. Vollkommen neuartige Organisationsstrukturen von Verwaltung und Rat, deutliche Hierarchieabflachungen, Veränderungen der Arbeitspro-

¹⁵ Zu den prinzipiellen rechtlichen Problemen in gemischt privat-öffentlichen Unternehmensgruppen vgl. überblicksartig Trümner 1998 und ausführlicher Plander 1998 sowie Kapitel 2 dieses Beitrages.

¹⁶ Die Absicht von Personalvertretung und Arbeitgeberseite, den bestehenden mitbestimmungsrechtlichen Rahmen möglichst nicht anzutasten, beschreiben ein Mitglied der Konzernarbeitnehmervertretung (1) und ein Mitarbeiter der Verwaltungsleitung (2) wie folgt:

(1) „Letztlich können sie die rechtlichen Regelungen nicht außer Kraft setzen. Das geht nicht. Andere, z.B. Bielefeld, haben da erhebliche Probleme: Da schreit der kommunale Arbeitgeberverband, weil die versuchen, die Konzernarbeitnehmervertretung mit weitergehenden Rechten auszustatten. Wir haben einen sehr pragmatischen Ansatz gewählt, indem wir nichts getan haben, was die Rechte von Personal- und Betriebsräten beschränkt. Worum es hier geht, ist eher eine faktisch-moralische Bindung, deren Pragmatismus sich erst noch finden muß. Rechtliche Auswirkungen hat es keine.“

(2) „Es war nie beabsichtigt, in die Mitbestimmungsregelungen oder die Hoheit der geschäftsführenden Organe der Betriebe einzugreifen. Daher wurde nur ein beratender Charakter und das Initiativrecht vereinbart.“

¹⁷ Der komplette Wortlaut der Vereinbarung ist im „Wuppertal-Spezial“ der Zeitschrift „Die Mitbestimmung“ (Heft 1+2/1998: 68f.) abgedruckt.

zesse und die Einführung eines umfassenden Berichtswesens sind die herausragenden Ergebnisse dieser Entwicklung.¹⁸

Der Modernisierungsprozeß wurde vom Personalrat aktiv begleitet und von Beginn an unterstützt. Eine im Februar 1994 abgeschlossene Dienstvereinbarung sichert der Arbeitnehmervertretung erweiterte Teilnahmerechte¹⁹ und den Beschäftigten einen bis Ende 1998 anhaltenden Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen. Im Verlauf des Prozesses nahm die Personalvertretung jedoch – zumindest aus Sicht der Verwaltungsleitung – eine zunehmend skeptischere Haltung ein. Bogumil/Kißler (1998: 59) beschreiben diese Entwicklung als „freiwilligen Rückzug des Personalrats aus einer vorher eher kooperativen Akteursbeziehung“, wodurch der Personalrat eine größere Distanz zum Modernisierungsprojekt herstellte und für sich gewisse Handlungsentlastungen erzielte.

Parallel zur Neustrukturierung der Stadtverwaltung wurden zahlreiche Bereiche in unterschiedliche Rechtsformen ausgegliedert. Nach Einschätzung des ehemaligen Oberstadtdirektors hat der „Konzern Stadt auf diese Weise in kurzer Zeit eine sehr starke Ausweitung erfahren“ (Cornelius 1996: 12). Zum „Konzern Stadt Wuppertal“ gehörten zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Vereinbarung über die Konzernarbeitnehmervertretung insgesamt 11 Unternehmen, die wie die schon in den siebziger Jahren ausgegliederten Stadtwerke zum Teil wieder Tochterunternehmen haben. Folgende Unternehmen bilden den Konzern: Wuppertaler Stadtwerke AG, VSG Verkehrs-Service GmbH, Abfallwirtschaftsgesellschaft mbH Wuppertal, Wuppertal GmbH – Gesellschaft für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Technologiezentrum Wuppertal W-tech GmbH, Theaterbetriebsgesellschaft Wuppertal-Gelsenkirchen mbH, Stadthalle Wuppertal Betriebs- und Veranstaltungsgesellschaft mbH, Klinikum Wuppertal GmbH, Hotel AG Wuppertal, Gemeinnützige Wohnungsbau-gesellschaft mbH Wuppertal und schließlich die GWG Stadt- und Projektentwicklungsgesellschaft mbH. Die Personal- oder Betriebsräte dieser Betriebe entsenden – sobald sie das Kriterium von mindestens 100 Beschäftigten erfüllen²⁰ – nach der Anzahl der Beschäftigten Vertreter in die Konzernarbeitnehmervertretung.

Konzernarbeitnehmervertretung – Interessenlagen

Im Ergebnis weist der Konzern Stadt Wuppertal damit eine sehr differenzierte Struktur auf. Dies unterscheidet ihn aber nicht von den Strukturen vergleichbarer Städte. Auch wenn die Verwaltungsmodernisierung in Wuppertal als „eher radikal“

¹⁸ Hier ist es nicht möglich, die Wuppertaler Verwaltungsmodernisierung ausführlich darzustellen und zu bewerten. Vgl. hierzu Cornelius 1996; Kißler u.a. 1997: 175ff. und die dortigen Literaturverweise. Erwähnenswert ist, daß die Stadt im Jahre 1996 Preisträger des 3. Speyerer Qualitätswettbewerbs der Hochschule für Verwaltungswissenschaften war.

¹⁹ So war der Personalrat von Beginn an in die Modellkommission, in der die neue Struktur der Stadtverwaltung entwickelt wurde, beteiligt und nahm zudem an einem monatlichen Managementplenum teil.

²⁰ Kleinere Betriebe entsenden dann Vertreter, „wenn Themen behandelt werden, die sie betreffen“ (§ 3 der Vereinbarung).

(Bogumil/Kißler 1998: 55) bezeichnet werden kann, weist auch sie in bezug auf den Umfang und die Art der Ausgliederungen Parallelen zu anderen Städten auf. Die Gründe für den Abschluß der Vereinbarung zur Einrichtung der Konzernarbeitnehmervertretung sind daher in anderen Konstellationen zu finden. In unseren Leitfadenterviews kristallisierten sich folgende Gründe bzw. Interessenlagen, die zum Abschluß der Vereinbarung führten, heraus:

1. Die Personal- und Betriebsratsgremien im Konzern mußten erkennen, daß die ihnen zur Verfügung stehenden Mitbestimmungsrechte für die dauerhafte Absicherung der Arbeitnehmerrechte und eine zukunftsfähige Interessenvertretung nicht ausreichen.
2. Die politisch-administrative Spitze, insbesondere der seit 1996 im Amt befindliche Oberbürgermeister, ist bestrebt, Organisationsreformen unter Beteiligung und mit Unterstützung der Beschäftigten und ihrer Vertreter umzusetzen. Gleichzeitig hat die Arbeitgeberseite das Interesse, Umgestaltungsmaßnahmen zügig und konfliktfrei durchzuführen.
3. Der Konzerngedanke wurde von Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite stärker in den Mittelpunkt der innerbetrieblichen Auseinandersetzung eingebracht und beiderseits verinnerlicht.
4. Die örtlichen Vertreter der Gewerkschaft ÖTV haben als Mediatoren auf Arbeitnehmerseite fungiert und wesentlich dazu beigetragen, Interessensgegensätze auszugleichen.

zu 1: Die gesetzlichen Mitbestimmungsregelungen ermöglichen den Arbeitnehmervertretungen der einzelnen Konzerneinheiten bei Organisationsveränderungen nur begrenzte Mitsprachemöglichkeiten. Diese beschränken sich nach dem gültigen Landespersonalvertretungsgesetz (LPVG-NW) auf die Einflußnahme bei der sozialverträglichen Beschäftigtenüberleitung.²¹ Bei organisationspolitischen Grundsatzentscheidungen („welche Einheiten werden ausgegliedert?“, „für welche Einheit wird welche Rechtsform gewählt?“) haben die Personalvertretungen jedoch keine gesicherten Mitspracherechte.

Ein Mitglied des Gesamtpersonalrats der Stadtverwaltung (GPR), der auch der Konzernarbeitnehmervertretung angehört, beschreibt die Handlungsoptionen der Interessenvertretung wie folgt:

„Die formelle Mitbestimmung führt bei Ausgliederungen zu Alibiveranstaltungen und Gegengutachten usw., weil wir die Ängste der Beschäftigten aufnehmen müssen. Wir schüren damit die Unruhe und Ängste sogar noch, aber uns bleibt bei der normalen Konstellation nichts anderes übrig. (...) man ist hier immer mit der Sinnfrage konfrontiert – man kann da nichts gegen die politischen Entscheidungen machen (...) Wenn man mehr will, ist ein politisches Agieren der Personal- und Betriebsräte notwendig, auch wenn das eigentlich keine Aufgabe der Interessenvertretung ist.“

²¹ In Überleitungsverträgen konnte der Gesamtpersonalrat der Stadtverwaltung - nach eigener Einschätzung - „gute Standards“ vereinbaren. So wurden z.B. weitgehende Rechte nach dem LPVG, die im BetrVG nicht enthalten sind, auf einzelne privatwirtschaftlich geführte Betriebe des Konzerns übertragen.

Für die Arbeitnehmerseite war es daher wichtig, die allgemeinen Themen von der einzelbetrieblichen Ebene auf die Konzernebene und in den politischen Raum zu bringen: Wie ein GPR-Mitglied in einem Interview ausführt:

„... geht es hier für die Arbeitnehmervertretung auf der Konzernebene um eine politische Positionierung.“

zu 2: Die Arbeitgeberseite hat in Wuppertal schon von Beginn der Verwaltungsmodernisierung auf die Einbeziehung der Beschäftigteninteressen und auf die Motivation der Arbeitnehmer gesetzt. Auch wenn gerade in der Umsetzungsphase eine Reihe von Problemen aufgetreten sind²², sind die Erfahrungen mit dem partizipativen Modernisierungsansatz in Wuppertal durchaus positiv.

Der Oberbürgermeister der Stadt bringt seine positive Einstellung gegenüber Beschäftigtenbeteiligung in einem Interview mit der Zeitschrift „Die Mitbestimmung“ wie folgt zum Ausdruck:

„Viele betrachten Mitbestimmung immer noch als lästige Pflichtübung (...). Wer weiterdenkt, erkennt, daß rechtzeitiger Austausch von Problemen viele Konflikte im Vorfeld lösen kann und gute Partner auf der Arbeitnehmerseite auch die eigene Arbeit erleichtern. In der Mitbestimmung liegen Wege, Entscheidungsprozesse effektiver zu machen“ (Die Mitbestimmung, 1+2/1998: 66).

Er weist damit aber zugleich auf den Nutzen von Mitbestimmung und kooperativer Partnerschaft für die Seite der Arbeitgeber hin: die Verkürzung konfliktbehafteter Prozesse.

zu 3: Der Konzerngedanke, der auch als das Wissen um die strukturelle Veränderung des kommunalen Sektors begriffen werden kann, wurde von Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite im Verlauf des Dezentralisierungsprozesses zunehmend verinnerlicht. Für die Akteure bedeutet dies zunächst, daß überbetriebliche Zusammenhänge entdeckt und hergestellt werden, die bislang vernachlässigt oder aufgrund anderer Arbeitsschwerpunkte nicht aktiv bearbeitet wurden. Diese – durchaus unterschiedlich motivierte – Interessenskonvergenz ist eine wesentliche Voraussetzung für das Zustandekommen der Vereinbarung.

Für die Beschäftigtenvertretungen in den unterschiedlichen kommunalen Betrieben war neben der fehlenden politischen Einflußmöglichkeit bei Organisationsveränderungen die Sorge um den Erhalt der Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor im weitesten Sinne und deren tarifvertragliche Bindung Anlaß zur Suche nach neuen betriebsübergreifenden Kooperations- und Koordinationsformen. Ein Mitglied der Konzernarbeitnehmervertretung drückt dies wie folgt aus:

„Wir gehen so weit zu sagen, es muß als Arbeitnehmer egal sein, wo man in diesem Konzern arbeitet. Aber für uns ist es wichtig, daß in diesem Konzern Tarifverträge gelten und daß öffentlich-rechtliche Mehrheiten bestehen.“

²² Der ehemalige Oberstadtdirektor Cornelius nennt z.B. „Probleme von Führungskräften in dem Rollenwechsel“ und einen „Motivationsverlust“ auf Mitarbeiterseite (Cornelius 1996, 18). Bogumil und Kißler (1998: 56ff.) nennen in einer vergleichenden Studie zur Beschäftigtenbeteiligung in Hagen, Saarbrücken und Wuppertal als wesentliche Problemfelder: Motivation, Arbeitsverdichtung und Implementationsprobleme.

Für die politischen und administrativen Entscheidungsträger in Rat und Stadtverwaltung stand der „Konzern Stadt“ zunächst nicht auf der Tagesordnung. Ein entsprechender Beschluß des Rates setzte dieses Thema nicht auf die vordringliche Reformpalette. Erst im Laufe der Umgestaltungsprozesse rückte er immer stärker in den Mittelpunkt. Der Rat erkannte, daß eine politische Steuerung der städtischen Beteiligungen notwendig ist²³ und daß neben der eigentlichen Stadtverwaltung auch die städtischen Betriebe Beiträge zur Haushaltskonsolidierung zu erbringen haben. Nach den Worten eines leitenden Verwaltungsbeamten soll die Umsetzung des Konzerngedankens auch ein vermeintliches Mißverhältnis von Verwaltung und Betrieben beheben: „Die Stadtverwaltung fühlte sich gegenüber den Töchtern der Stadt nicht gleichberechtigt.“ Sichtbarer Ausdruck der gestiegenen Bedeutung des Konzernthemas für die politische Ebene ist die Institutionalisierung eines Konzernausschusses, der die Aktivitäten der Stadt stärker als bisher koordinieren und so das Eigenleben der einzelnen Gesellschaften stärker strukturieren soll.²⁴

zu 4: Als letzter Faktor ist an dieser Stelle die Rolle der ÖTV zu behandeln. Die örtlichen Gewerkschaftsvertreter hatten als Moderatoren eine gewichtige Bedeutung für den Abschluß der Vereinbarung. Schon sehr früh – seit Beginn der neunziger Jahre – hat die Gewerkschaft aktiv dazu beigetragen, Betriebsgeismen und Interessensgegensätze auf Seiten der Personalvertretungen abzubauen. In einem Arbeitskreis von Gewerkschaftlern aus den unterschiedlichen kommunalen Betrieben wurde der Konzerngedanke deutlich befördert (vgl. Bell 1998).

Im Verhandlungsprozeß mit der Arbeitgeberseite wurde die ÖTV von den Betriebs- und Personalräten mit Verhandlungsvollmachten ausgestattet, hatte aber, wie ein GPR-Mitglied betont, nur ein „gebundenes Mandat“.

Insgesamt verlief der Verhandlungsprozeß nach Auskunft der Beteiligten sehr konstruktiv, weitestgehend harmonisch und konfliktfrei. Da beide Parteien am erfolgreichen Abschluß der Vereinbarung interessiert waren und diese zudem keine materielle Ausweitung der Mitbestimmungstatbestände oder -prozesse beinhaltet, kann dies auch nicht weiter verwundern. Lediglich die Beteiligung im Konzernausschuß der Stadt wurde – wie ein Beschäftigtenvertreter hervorhebt – nicht im Interesse der Arbeitnehmer geregelt: Im Bedarfsfall können die Beschäftigtenvertreter von den Sitzungen ausgeschlossen werden. Lediglich von externer Seite wurde – wie ein Vertreter der Arbeitgeberseite erläutert – „erheblicher Wirbel“ veranstaltet: Das Landesinnenministerium hatte die Befürchtung, daß die Mitbestimmungsrechte des LPVG und des BetrVG durch die Vereinbarung erheblich ausgeweitet werden.

Neustrukturierung der Arbeitsbeziehungen in Wuppertal?

²³ Zur Steuerungsproblematik im kommunalen Sektor allgemein vgl. Gerstlberger/Kneissler 1998; Hill 1998.

²⁴ Das Konzernsteuerungsgremium setzt sich aus den Geschäftsführern der Betriebe sowie Vertretern von Stadtverwaltung und Rat zusammen. Die Konzernarbeitnehmersvertretung kann bis zu drei Vertreter entsenden.

Es ist zu früh, ein halbes Jahr nach Abschluß der Vereinbarung und auf der Basis weniger Interviews, ein Fazit zu strukturellen Veränderungen in den Arbeitsbeziehungen zu ziehen. Die Praxis wird erst die Wirkung der Vereinbarung zeigen, das betonen alle unsere Gesprächspartner. Sichtbares Resultat dieser Unsicherheit bezüglich der weiteren Entwicklung der Arbeitsbeziehungen im Konzern Stadt Wuppertal sind die Regelungen zur Gültigkeitsdauer der Vereinbarung. Die Vertragsparteien haben nicht – wie allgemein üblich – vereinbart, daß die Laufzeit sich automatisch verlängert, wenn sie nicht aufgekündigt wird, sondern beschlossen, daß eine Anschlußvereinbarung „unter Berücksichtigung der dann maßgeblichen Verhältnisse und rechtlichen Bestimmungen“ neu ausgehandelt werden muß (§ 7 Abs. 1).

Besonders offen ist bislang die Frage, wie tragfähig sich die Vereinbarung in Konfliktsituationen erweisen wird. So ist zum einen fraglich, ob sich die Vereinbarung bei grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite über die gänzliche Privatisierung einzelner Dienstleistungsbereiche bewährt. Zum anderen aber auch noch nicht erkennbar, ob die Koalition der Beschäftigtenvertretungen dauerhaft hält, oder ob Konflikte zu Abweichungen einzelner Betriebs- oder Personalräte führen und so der Zielsetzung der Vereinbarung zuwiderlaufen.

Hier zeigt sich ein Knackpunkt der Vereinbarung: Da die Konzernarbeitnehmervertretung nicht in die Rechte der Personal- und Betriebsräte eingreifen kann, entsteht nur eine mittelbare Bindung auf Arbeitnehmerseite. Für das politische Gewicht der Konzernarbeitnehmervertretung ist aber ein einheitliches Auftreten unabdingbar. Ein Mitglied dieses Gremiums drückt diese Zwickmühle wie folgt aus:

„Der Arbeitgeber hat kein Interesse, mit der Arbeitnehmerseite auf Konzernebene zu verhandeln, wenn auf Betriebsebene eine andere Interessenvertretungspolitik betrieben wird. (...) Ich weiß nicht, ob wir auf Dauer die Einheitlichkeit bei der Arbeitnehmerschaft durchhalten – das ist eine gewerkschaftspolitische Anforderung, die wir an uns gestellt haben. Bisher sind die Ergebnisse positiv.“

Einige tendenzielle Veränderungen der Arbeitsbeziehungen im Konzern Stadt Wuppertal sind schon jetzt erkennbar:

- Die Konzernarbeitnehmervertretung ist – wie auch der Oberbürgermeister im Interview mit der Zeitschrift „Die Mitbestimmung“ bestätigt – ein Machtfaktor. Die Interessenvertretung ist durch den Abschluß der Vereinbarung aufgewertet und wird in den Prozeß der politischen Willensbildung auf Konzernebene besser eingebunden.
- Gegenüber den Beschäftigten kann die Interessenvertretung eine frühzeitigere, offenere Informationspolitik betreiben. Wie ein Arbeitnehmervertreter ausführt, war die alte Praxis eher von Gerüchten geprägt, was das Verhältnis zwischen den Beschäftigten und der Interessensvertretung stark beeinflusste.
- Innerhalb der Personalvertretungen ist es zu einem neuen Miteinander gekommen. Betriebsegoismen konnten weitgehend abgebaut werden. Die Vertreter der kleineren Betriebe konnten bei Konflikten zwischen den Personal- und Betriebsräten der größeren Einheiten moderierend wirken.

- Die Akzeptanz bzw. Verinnerlichung des Konzerngedankens auf seiten der Beschäftigten ist bislang noch nicht gelungen. In diesem Feld hat gerade die Interessensvertretung aus eigener Einschätzung noch viel Vermittlungsarbeit zu erbringen („Wir sind da erst bei 0,1%“).
- Die Vereinbarung ist schließlich auch als Ausdruck der Erkenntnis zu interpretieren, daß beide Seiten erkannt haben, wie wichtig die rationale Gestaltung von Reformprozessen ist.

Die Frage, inwieweit die Beschäftigtenvertretung im Konzern Stadt Wuppertal die Rolle eines Co-Managers wahrnimmt, läßt sich derzeit nicht beantworten. Festzustellen ist, daß es Tendenzen in diese Richtung gibt und die Verwaltungsleitung die Personalvertretung auch in dieser Funktion akzeptiert bzw. gar eine entsprechende Entwicklung forciert. So führt der Oberbürgermeister in dem schon angeführten Interview mit der Zeitschrift „Die Mitbestimmung“ aus, daß:

„... wir gegenwärtig in einer Phase (sind), in der die Mitbestimmung in immer stärkerem Maße auch die Funktion von Komanagement hat. Personal- und Betriebsräte machen sich oft die meisten Gedanken um die Zukunft und die Überlebensfähigkeit des Unternehmens.“ (s.o.)

Die Personalvertretungen selbst zeigen sich zu diesem Thema jedoch noch skeptisch und agieren – eventuell auch mit Blick auf die Erfahrungen im Prozeß der Verwaltungsmodernisierung – eher zurückhaltend:²⁵

„So weit sind wir noch nicht. Das Vertrauen, das Basis dieser Vereinbarung ist, muß sich erst einmal bestätigen. Nach einer gewissen Zeit können Arbeitnehmervertreter auch eigene Initiativen zur Effektivierung des Konzern Stadt liefern.“

4. Konzern Stadt und Arbeitsbeziehungen – Hypothesen

Bereits die hier dargestellte Problemkonstellation zum Thema „Konzern Stadt und Arbeitsbeziehungen“ wie auch die Feldstudie zur Wuppertaler Entwicklung erhärten die Annahme, daß die Arbeitsbeziehungen in konzernartig organisierten Städten erhebliche Veränderungen erfahren werden. Perspektivisch und hypothesenartig lassen sich folgende Entwicklungen benennen:

(1) Immer stärker wird sich gerade auf Seiten der Arbeitgeber im kommunalen Sektor die Erkenntnis durchsetzen, daß Modernisierungsmaßnahmen, die auf die Effektivierung und Steigerung der Effizienz von Organisation und Arbeitsabläufen abzielen, ohne eine gezielte Beteiligung der Arbeitnehmer nicht realisierbar sind. Dabei sind Motivation und Engagement der Beschäftigten, also die Mitbestimmung in der ersten Person, genauso wichtig wie die Einbeziehung der organisierten Interessenvertretung. Die Verwaltungsmodernisierung und die Entwicklungen zum „Konzern Stadt“ sind zwei unterschiedliche, sich ergänzende Modernisierungsvarianten, die einen Bedeutungszuwachs der Partizipation von Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen zur Folge haben werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob die kommunalen

²⁵ Hier sei nur am Rande erwähnt, daß es für Arbeitnehmervertretungen gute Gründe dafür gibt, sich nicht quasi Hals-über-Kopf in die Rolle eines Co-Managers zu begeben (vgl. Kotthoff 1998).

Betriebe öffentlich-rechtlich oder privatwirtschaftlich organisiert sind. Aus Sicht der Arbeitgeber bedeutet dies eine Aufwertung des Faktors Arbeit und eine bessere Ausschöpfung der betriebsinternen Arbeits- und Wissensressourcen.

(2) Privatisierungen kommunaler Aufgaben und Ausgliederungen bzw. Rechtsformänderungen kommunaler Unternehmen bringen für die kollektiven Interessenvertretungen auf betrieblicher Ebene Herausforderungen mit sich, die mit dem herkömmlichen mitbestimmungsrechtlichen Instrumentarium – sei es nun im jeweiligen LPVG oder im BetrVG geregelt – nicht zu bewältigen sind. Betriebliche Interessenvertretungen geraten – wie bereits beschrieben – in ein Strategie- und Handlungsdilemma für das keine eingeübten Politikmuster zur Verfügung stehen:

Orientiert sich die Beschäftigtenvertretung an den traditionellen Aufgabengebieten und Handlungsformen, wird die Chance verspielt, als eigenständiger Akteur im Umgestaltungsprozeß beteiligt zu sein. Nimmt sie aktiv und gestaltend an diesem Prozeß teil, muß sie in manchen Bereichen divergierende Ziele miteinander verbinden. Sie muß zum einen die Rolle eines Modernisierungsvermittlers zwischen Belegschaft und administrativer bzw. politischer Leitung einnehmen, und ist zum anderen aufgefordert, die Prozesse der Ausgliederung oder Änderung der Rechtsform kommunaler Unternehmen zu unterstützen, um so die Wirtschaftlichkeit und Konkurrenzfähigkeit zu fördern, wenn sie nicht das Risiko weiteren Arbeitsplatzabbaus im öffentlichen Sektor eingehen will. Schließlich muß die Arbeitnehmervertretung am Ausgleich zwischen Modernisierung und materieller Absicherung seiner Klientel interessiert sein und versuchen, die Belegschaften in den „neuen“ und „alten“ Betrieben möglichst gut abzusichern.

Für die Arbeitsbeziehungen im Konzern Stadt kann dies vielfältige Folgen haben: So können Personalvertretungen je nach Einzelfall und nach der Art des Reformvorhabens einmal als Modernisierungspromoter und einmal als Reformbremsler agieren. Bei zunehmender organisatorischer Differenzierung können betriebsspezifische Interessen in der Vertretungspolitik der Personal- und Betriebsräte eine stärkere Rolle spielen; die Einheitlichkeit der Interessenvertretung ist damit in Gefahr. Für die Arbeitgeberseite bedeutet dies, daß die Arbeitnehmervertreter potentiell unberechenbarer werden. Das stabile Beziehungsgeflecht zwischen Verwaltungsleitung und Personalvertretung, das bislang die kommunale Praxis prägt, gerät vor diesem Hintergrund ins Wanken.

Ob sich aus dem beschriebenen Handlungs- und Strategiedilemma der organisierten Interessenvertretung stärker konfliktbehaftete Beziehungsstrukturen in den Kommunen entwickeln und ob die Interessenvertretungen – zugunsten einer stärkeren direkten Partizipation der Beschäftigten (s. hierzu auch These 1) – an Einfluß verlieren, ist bislang offen. Welche neuen Kompromißlinien und Beziehungsstrukturen sich zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite herausbilden, wird nach unserem Dafürhalten wesentlich davon beeinflusst, wie konsequent und in welcher Tragweite die jeweilige Politik- und Verwaltungsspitze den Ausgliederungs- und Privatisierungsprozeß betreibt.

(3) In Kommunen, die eine kooperative Beziehung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite anstreben und in denen die politische und administrative Spitze wie auch die Personalvertretung an einer konfliktfreien Zusammenarbeit interessiert sind, ist über kurz oder lang mit der Etablierung neuer betriebsübergreifender Interessenvertretungen zu rechnen. Offen ist, ob diese Gremien informell verfaßt sind oder – wie im Fall Wuppertal – in Vereinbarungen mit der Konzernspitze oder einzelnen Konzerneinheiten verankert werden. Die materielle Ausgestaltung solcher Vereinbarungen wird zunächst keine wesentlichen Ausweitungen der bestehenden rechtlichen Regelungen mit sich bringen.

Die Arbeitnehmerseite wird damit eine exponiertere politische Machtposition gegenüber der politischen Spitze der Stadt und der Leitung der kleiner werdenden Kommunalverwaltung einnehmen. Inwieweit sie Einfluß auch auf die Entscheidungen unabhängiger Leitungen der kommunalen Betriebe ausüben kann, ist fraglich und hängt nicht zuletzt auch von der Einflußnahme der Konzernspitze auf diese ab.

Für die Arbeitnehmerseite ist ein einheitliches Auftreten auf zentraler und dezentraler Ebene von enormer Bedeutung. Konflikte zwischen den einzelbetrieblichen Interessenvertretungen, Betriebsegoismen oder die im öffentlichen Sektor nach wie vor anzutreffenden Statusgruppendifferenzierung können die Einflußpotentiale der Arbeitnehmerseite deutlich verringern.

Auf Arbeitgeberseite wird sich – so ist zu vermuten – ebenfalls eine zentrale Konzernleitung ausbilden. Ursächlich ist hierfür die sonst kaum lösbare Steuerungs- und Kontrollproblematik. Die Arbeitnehmervvertretung erhält damit einen zentralen Verhandlungspartner – oder Gegenpart, der seinerseits vereinheitlichend wirkt. Im Grunde würde sie stärker die „Einheit der Verwaltung“ reproduzieren als es die politischen Vertretungskörperschaften oder die Verwaltungsspitze bei divergierenden Interessen der Einzelbetriebe können.

(4) De facto beteiligen sich die betrieblichen Interessenvertretungen im Rahmen der Modernisierungsprojekte als gestaltende Kraft. Sie praktizieren ein prozeßorientiertes Co-Management. Anders bei der Ausgliederung und Rechtsformänderung von Teileinheiten: Ihre Mitbestimmungsmöglichkeiten sind hier sehr reduziert und beschränken sich im wesentlichen auf die Gestaltung von Überleitungsverträgen, in denen die materiellen Besitzstände der Beschäftigten – zumindest für einen gewissen Zeitraum – gesichert werden.

Die Beschäftigtenvertretungen haben aber gleichzeitig die Möglichkeit, entsprechende Vorhaben der Betriebs- oder Verwaltungsleitungen zeitlich zu blockieren (z.B. durch die Einforderung von Gutachten u.ä.). Die Arbeitgeberseite hat von daher – wie auch das Beispiel Wuppertal zeigt – ein vitales Interesse an einer konstruktiven Partnerschaft und einer zügigen Umsetzung ihrer Vorhaben. Im Ergebnis erfährt die Interessenvertretung daher auch durch die Umgestaltungsprozesse zum „Konzern Stadt“ eine funktionelle Aufwertung, die durch die Etablierung betriebsübergreifender Vertretungsstrukturen sogar noch verstärkt wird.

(5) Die rechtlichen Mitbestimmungsregelungen der Landespersonalvertretungsgesetze und des BVerfG sind, wie nicht zuletzt auch die Feldskizze zu Wuppertal gezeigt hat, für die gemischtwirtschaftliche Struktur des kommunalen Sektors nicht geeignet. Es herrscht ein rechtliches Vakuum, daß es der lokalen Ebene schwer macht, konstruktive Lösungen für eine einheitliche und kooperative Mitbestimmungspolitik zu finden.

Tarifvertragliche Regelungen oder Dienstvereinbarungen sind nur sehr begrenzt in der Lage, dieses Vakuum zu füllen. Die derzeitigen Gesetze und auch die aktuelle Rechtsprechung zur Mitbestimmung im öffentlichen Dienst bieten beiden Parteien – auch bei weitgehender Interessenskongruenz auf lokaler Ebene – nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten für eine rechtliche Absicherung betriebsübergreifender Mitbestimmungsformen. Gerade die Verbände der öffentlichen Arbeitgeber verfolgen die Entwicklungen auf lokaler Ebene sehr genau und achten darauf, daß die Mitbestimmungsmöglichkeiten keine Ausweitung erfahren (s. hierzu das Beispiel Bielefeld – FN 15).

Über kurz oder lang wird der Gesetzgeber daher nach unserer Einschätzung an einer Reform der rechtlichen Rahmenregelungen nicht vorbei kommen. Konkret geht es darum, Regelungen zu finden, die speziell für die Situation in gemischtwirtschaftlichen Konzernen zugeschnitten sind. In diesem Feld kommt den Gewerkschaften des öffentlichen Sektors eine besondere Rolle als *pressure group* zu.

Der Umbau des kommunalen Sektors ist im vollen Gange. Weder auf seiten der Arbeitnehmer noch auf seiten der Arbeitgeber bestehen derzeit klare Vorstellungen zur Gestaltung der Arbeitsbeziehungen in der Zukunft. Auch wenn die Interessenvertretungen, gerade auch die Personalräte der Verwaltungen, sich aktuell eher in der Defensive befinden und auf Organisationsveränderungen der politisch-administrativen Spitzen reagieren, bietet die Entwicklung auch Chancen für die Arbeitnehmerseite. Hierzu ist es notwendig, sich nicht nur am überkommenen und – wie wir gezeigt haben – nicht mehr angemessenen Rahmen des Mitbestimmungsrechts zu orientieren. Derzeit geht es darum, individuelle, innovative Formen der Zusammenarbeit auf lokaler Ebene zu finden und die Rolle als Interessenvertretung auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene neu zu definieren.

Literatur

- Banner, G. (1993): Konzern Stadt. In: Hill, H./Klages, H. (Hg.): Qualitätsorientiertes Verwaltungsmanagement. Berlin: 57-67.
- Bartölke, K. u.a. (1994): Betriebs- und Dienstvereinbarungen bei der Einführung von ISDN-Kommunikationsanlagen in Organisationen. Opladen.
- Bartsch, M. (1998): Beschäftigungssicherung als gewerkschaftliche Handlungsstrategie für den Strukturwandel im öffentlichen Dienst. In: WSI Mitteilungen 5/98: 341-344.
- Bell, D. (1998): Warum Wuppertal? In: Die Mitbestimmung 1+2/98: 70.
- Bielefeld-Hart, H. (1994): Partizipation in der Bürokratie – Partizipationsbürokratie. Am Beispiel der Aushandlung und Umsetzung von Dienstvereinbarungen zu neuen Technologien. Stuttgart.

- Bieler, F. (1993): Vertrauensvolle Zusammenarbeit und Erweiterung der Mitbestimmung. In: Der Öffentliche Dienst: 121-148.
- Blanke, Th. (1998): Verwaltungsmodernisierung. Direktionsrecht des Arbeitgebers, Mitwirkungsrechte des Personalrats und Tarifautonomie. Baden-Baden.
- Bogumil, J./Kißler, L. (1998): Verwaltungsmodernisierung auf dem Prüfstand der Partizipationspraxis. Erfahrungen mit Beschäftigtenbeteiligung in den Kommunalverwaltungen Hagen, Saarbrücken und Wuppertal. In: WSI-Mitteilungen 1/98: 54-60.
- Budäus, D./Eichhorn, P. (Hg.): Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden.
- Bull, H. P. (1995): Privatisierung öffentlicher Aufgaben. In: Verwaltungs-Archiv 4/95: 621-631.
- Cornelius, J. (1996): Verwaltungsreform in Wuppertal – nach zwei Jahren. Vortrag auf dem KGSt-Forum 1996 in Hannover (Manuskript).
- Cronauge, U. (1995): Kommunale Unternehmen. Eigenbetriebe – Kapitalgesellschaften – Zweckverbände. 2. aktualisierte und erweiterte Aufl. Berlin.
- Däubler, W. (1998): Das Arbeitsrecht 1. Leitfaden für Arbeitnehmer, 15. Aufl. Reinbek.
- Deutscher Beamtenbund (DBB) (1996): Verwaltung 2000. DBB-Konzept zur Dienst- und Verwaltungsreform.
- Dopatka, F.-W. (1996): Mitbestimmung im öffentlichen Dienst revisited. Konservativer roll back oder Angleichung der Verhältnisse? In: Kritische Justiz: 224-238
- Gerstlberger, W./Kneissler, T. (1998): Die Eigendynamik ausgegliederter Verwaltungseinheiten: Theoretische Überlegungen und empirische Befunde. In: Die Verwaltung 2/98: 193-218.
- Greifenstein, R./Kißler, L. (1998): Den Gewinnern nützen, die Verlierer schützen! Wie der Personalrat die kommunale Verwaltungsmodernisierung aktiv mitgestalten kann. Düsseldorf.
- Grimmer, K./Kneissler, T. (1996): Mehr Verwaltung – Weniger Kompetenz? Verwaltungspolitische und organisationstheoretisch-empirische Analysen zu neuen Organisationsformen in der Kommunalverwaltung. In: Reichard, C./Wollmann, H. (Hg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel u.a.: 78-97.
- Hill, H. (1998): Die verkaufte Stadt. In: Verwaltung & Management 2/98: 81-87.
- Hoffmann-Riem, W. (1996): Verfahrensprivatisierung als Modernisierung. In: Deutsches Verwaltungsblatt 5/96: 225-232.
- Kaether, J. (1995), Die neue Rolle der Personalräte. In: Der Personalrat 10/95: 418-422.
- Keller, B./Henneberger, F. (1991): Privatwirtschaft und öffentlicher Dienst: Parallelen und Differenzen in den Arbeitspolitiken. In: Müller-Jentsch, W. (Hg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. München/Mering.
- KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell: Begründung – Konturen – Umsetzung. Köln (KGSt-Bericht 5/93).
- KGSt (1997): Personalvertretung im Neuen Steuerungsmodell. Köln (KGSt-Bericht 10/97).
- Kisker, G. (1992): Mitbestimmung total. Zur Neuordnung des Personalvertretungsrechts in Schleswig-Holstein. In: Die Personalvertretung: 1-37
- Kißler, L. u.a. (1994): Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen. Baden-Baden.
- Kißler, L. u.a. (1997): Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand. Berlin.
- KOMBA-Gewerkschaft (o.J.): Chancen und Risiken. Neue Steuerungsmodelle für die Kommunalverwaltungen. Positionen der KOMBA-Gewerkschaft. 2. Aufl. Köln

- Kossens, M. (1996): Die strukturellen Unterschiede der betrieblichen Interessenvertretung nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz und dem Bundesverfassungsgesetz. In: *Recht im Amt* 2/96: 66-79.
- Kotthoff, H. (1994): Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung. München/Mering.
- Kotthoff, H. (1995): Betriebsräte und betriebliche Reorganisation. Zur Modernisierung eines alten Hasen. In: *Arbeit* 4/95: 425-447.
- Kotthoff, H. (1998): Mitbestimmung in Zeiten interessenpolitischer Rückschritte. Betriebsräte zwischen Beteiligungsofferten und „gnadenlosem Kostensenkungsdiktat“. In: *Industrielle Beziehungen* 1/98: 76-100.
- Krähmer, R. (1993): Das Konzernmodell der Verwaltungsorganisation und Verwaltungsführung. In: *Verwaltungsrundschau* 12/93: 415-422.
- Kübler, H. (1981): Der Einfluß des Personalrats. Eine empirische Studie am Beispiel der Gemeinden und Städte Baden-Württembergs. Stuttgart u.a.
- Landerer, C./Röhrich, D. (1991): Zur Betriebsführung und Rechtsform öffentlicher Unternehmen. Köln.
- Machura, S. (1996): Die Gemeinde als Unternehmer. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 4/96: 533-569.
- Mai, H. (1997): „Zukunft durch öffentliche Dienste (ZöD)“ auf veränderte Rahmenbedingungen einstellen: Die zweite Phase ZöD. In: H. Mai (Hg.), *Dienstleistung gestalten: Für einen aktiven Wirtschafts- und Sozialstaat*, Stuttgart: 75-91.
- Mühge, G. (1997): Vereinbarungen zur kommunalen Verwaltungsreform. – Auswertung -. Stuttgart.
- Müller, N. (1992): Rechtsformwahl bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Institutional choice). Köln u.a.
- Müller-Jentsch, W. (1991): Technik als Rahmenbedingung und Gestaltungsoption industrieller Beziehungen. In: Ders. (Hg.): *Konfliktpartnerschaft: Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen*. München/Mering: 245-273.
- Naschold, F./Pröhl, M. (Hg.) (1994): *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*. Band 1: Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff. Gütersloh.
- Naschold, F./Pröhl, M. (Hg.) (1995): *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*. Band 2: Dokumentation zum Symposium. Gütersloh.
- ÖTV (1997): *Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle*. Position der ÖTV. Stuttgart.
- Picot, A./Wolff, B. (1994): Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: „Lean Management“ im öffentlichen Sektor? In: Naschold, F./Pröhl, M. (Hg.): *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*. Bd. 1. Gütersloh: 51-120.
- Plander, H. (1998): *Mitbestimmung in öffentlich-privatrechtlichen Mischkonzernen*. Baden-Baden.
- Schefold, D./Neumann, M. (1996): *Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland: Demokratisierung und Dezentralisierung?* Basel u.a.
- Schiller-Dickhut, R. (1992): Die nächste Welle kommt bestimmt. Zum neuen Privatisierungstrend in den Gemeinden. In: *Alternative Kommunalpolitik (AKP)* 1/92: 48-51.
- Schiller-Dickhut, R. (1994): *Privatisierung*. In: Klemisch, H. u.a. (Hg.): *Handbuch für alternative Kommunalpolitik*. Bielefeld: 107-116.
- Schmid, H. (1996): *Der kommunale Eigenbetrieb. Ziele, Verfassung und Verwaltung*. In: *Verwaltungsmanagement: Handbuch für öffentliche Verwaltungen und öffentliche Betriebe*. Bd. 5 Stuttgart: Kap. 1 3.3.
- Seibel, W. (1986): *Entbürokratisierung in der Bundesrepublik*. In: *Die Verwaltung* 2/86: 137-162.

- Simon, N. (1996): Die Gewerkschaft ÖTV als Reformkraft in Kommunen. In: Reichard, Chr./Wollmann, H. (Hg.): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?* Basel u.a.: 195-202
- Trümner, R. (1998): Mitbestimmungspolitisches Neuland. In: *Die Mitbestimmung* 1+2/98: 71f.
- Wollmann, H. (1996): Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In: Reichard, C./ders. (Hg.): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?* Basel u.a.: 1-49.
- Zörner, H. (1993): Die Stadt als Konzern erfordert eine Revolution in den Köpfen. In: *Die Mitbestimmung* 5/93: 43-45.