



Nomos

Die Krux der vertrauensvollen Zusammenarbeit

Author(s): Pia Lehmkuhl, Heinke Röbbken and Marcel Schütz

Source: *Verwaltung und Management*, März | April 2019, Vol. 25, No. 2 (März | April 2019), pp. 52-63

Published by: Nomos Verlagsgesellschaft mbH

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26682472>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



Nomos Verlagsgesellschaft mbH is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Verwaltung und Management*

JSTOR

Herausgeber: Univ.-Prof. em. Dr. **Heinrich Reiner**mann, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. **Veith Mehde**, Mag.rer.publ., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. **Tino Schuppan**, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Schwerin (geschäftsführend)

Beirat: **Helmut Dedy**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, Köln | Dr. **Hans Bernhard Beus**, Staatssekretär a.D. im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. **Martin Brüggemeier**, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | **Hans Jörg Duppré**, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Univ.-Prof. Dr. **Gisela Färber**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. **Gerhard Hamerschmid**, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | **Peter Heesen**, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. **Gerd Landsberg**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. **Andreas Lasar**, Hochschule Osnabrück | Dr. **Johannes Meier**, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. **Isabella Proeller**, Universität Potsdam | Prof. Dr. **Marga Pröhl**, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. **Sebastian Saxe**, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Christina Schaefer**, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | **Kay Scheller**, Präsident des Bundesrechnungshofes, Bonn | Prof. Dr. **Reto Steiner**, ZHAW School of Management and Law, Winterthur | Prof. Dr. **Arthur Winter**, Donau-Universität Krems | **Christian Zahn**, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

Die Krux der vertrauensvollen Zusammenarbeit

Reziprozität von Formalität und Informalität in der behördlichen Personalvertretung

Pia Lehmkuhl/Heinke Röbbken/Marcel Schütz

Die Interaktion von Personalrat und Dienststelle wird durch die Gesetzgebung und insbesondere durch den darin fixierten Grundsatz der „vertrauensvollen Zusammenarbeit“ umfassend geregelt. Letzterer ist als formale Vorgabe legal definiert, stellt zugleich jedoch aufgrund seiner nicht ausreichend möglichen (und auch nicht gewollten) Spezifizierung einen gewissen Spielraum auch für informelle Aushandlungsprozesse abseits des dokumentierten Regelwerks dar. Der vorliegende Beitrag nimmt sich der Koexistenz von Formalität und Informalität des Verwaltungshandelns im Bereich der Personalvertretung an und exploriert anhand einer qualitativen Studie mögliche Nähe- und Distanzverhältnisse der Mitbestimmungsparteien und deren Implikationen auf das gemeinsame Wirken.

Einleitung: Über Formalität und Informalität im Verwaltungshandeln

Die Arbeit des Personalrats und sein Verhältnis zur Dienststelle werden je nach rechtlichem Geltungsbereich (Bund, Länder, Kommunen bzw. jeweilige Verwaltungstypen) in unterschiedlicher Form, aber grundsätzlich weitreichend legal definiert bzw. reguliert. In der Organisationsforschung werden Bereiche, deren Zuständigkeiten bspw. Arbeit und Personal



Dr. Pia Lehmkuhl

Wirtschafts- und Rechtswissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin der Professur für Bildungsmanagement an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg



Prof. Dr. Heinke Röbbken

Wirtschaftswissenschaftlerin und Professorin für Bildungsmanagement am Arbeitsbereich Weiterbildung und Bildungsmanagement der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.



Marcel Schütz

Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Oldenburg und Lehrbeauftragter für Betriebswirtschaft bzw. Soziologie an der Northern Business School Hamburg und Universität Bielefeld.

berühren, als „Gewährleistungseinheiten“ beschrieben.¹ Gewährleistungseinheiten erledigen jene Aufgaben, die nicht unmittelbar Leistungen für Kunden bzw. Bürger betreffen, welche aber zur Aufrechterhaltung der Organisation bzw. der Funktionalität des ‚inneren Kerns‘ der operativen Verfahren erforderlich sind, z.B. auch Personalwesen, Pressearbeit, Einkauf oder Logistik.² Sie stellen demnach notwendige Voraussetzungen für die Leistungsfähigkeiten einer Behörde oder eines Betriebs dar. Eine Besonderheit von Personalräten besteht darin, dass die Bildung dieser Einheit nicht auf freier Entscheidung (in) der Organisation beruht, sondern ihre

stärkste Ausprägung der Beteiligung an den Angelegenheiten der Dienststelle wird in der dezidiert auf eine Ko-Steuerung hin normierte *Mitbestimmung* geregelt. Letztere bildet streng genommen die einzige Entscheidungsform, mit Hilfe derer es ermöglicht werden soll, nachfolgende Entscheidungen (formal) zu limitieren bzw. auch zu verhindern. Sie lässt sich für eine erste organisatorische Verhältnisbestimmung pointiert auch als die Form der ‚echten‘ oder ‚starken‘ Mitbestimmung/Beteiligung auffassen. Wie der Name bereits zu erkennen gibt, liegt das Gewicht des Personalrates auf den personellen und insbesondere personell-kollektiven Ange-

scheidbaren Prämissen des Entscheidens selbst, die das Verhalten der Mitarbeiter und die Ergebnisse der Organisation – und damit das durch die Organisation offiziell Entscheidbare – maßgeblich beeinflussen.⁷ Diese informale Struktur wird mit verkürzten Dienstwegen, mit Flurfunk, Sozialhygiene und Beziehungspflege umschrieben. Generell geht es, wenn auch implizit, stets um die Fülle vorhandener, aber nur situativ und personell adressierter Erwartungen jenseits des formal Dokumentierten. Informale Strukturen sind demnach das ungeplante Ergebnis von spezifischen Interaktionsmustern und stabilen Erwartungshaltungen, die aufgrund der Unterdeterminiertheit der organisationalen Praxis durch die formale Seite wie von selbst dort entstehen, „wo Probleme auftauchen, die nicht durch Anweisungen“ geregelt werden können.⁸

»Informale Strukturen sind das ungeplante Ergebnis von spezifischen Interaktionsmustern und stabilen Erwartungshaltungen.«

Einrichtung juristisch vorgegeben bzw. programmiert ist. Behörden unterscheiden sich von Wirtschaftsbetrieben maßgeblich durch ihre weitreichende politisch-juristische Vorprogrammierung, die kaum Zweckveränderung duldet.³ Eine weitere Besonderheit besteht darin, dass Personalräte eine Einheit in der öffentlichen Organisation darstellen, deren Aufgabe ausschließlich *reflexiv* angelegt ist, d.h. der Zweck der Einrichtung also Angelegenheiten im Innenverhältnis von Dienstgeber und Dienstnehmern betrifft.⁴ Es besteht folglich ein organisierter Bereich für ein organisiertes Befassen mit der Organisation selbst. Die hier anfallenden Aufgaben sind juristisch drei geregelten Entscheidungsformen bzw. Graden der Beteiligung zuzuordnen, wie sie durch die jeweiligen Gesetze über die Personalvertretung des Bundes und der Länder allen Teilen der öffentlichen Verwaltung aufgetragen sind. Die schwächste Ausprägung personalvertretungsrechtlicher Beteiligung bietet die *Anhörung* gegenüber den Angelegenheiten der Dienststelle. Eine erweiterte Form ist die *Mitwirkung*. Die nach Legaldefinition

legenheiten der Behörde, weitaus weniger aber auf Angelegenheiten, die die gesamte Organisation der behördlichen Einrichtung betreffen. Die Gesetzgebung regelt insoweit die formale Struktur der Personalräte hinsichtlich der Belange ihrer eigenen Organisation *in* der Organisation – und in Hinblick auf das Verhältnis *zu* dieser.⁵

Durch die Forschung ist bekannt, dass Formalstrukturen praktisch aller Organisationen durch das Wirken von informellen Ordnungen mitgeprägt werden. Die Rede ist häufig vom ‚Unterleben‘, den ‚Nebenstrukturen‘, ‚Zwischenräumen‘ und ‚inoffiziellen Sphären‘.⁶ Die Formalia der Organisation umfassen die Gesamtheit des sicht- und belegbaren Regelwerks, einschließlich aller in Form von Entscheidung fixierter Elemente; etwa: Arbeitsteilung, Stellenbeschreibungen und Weisungsbefugnisse. Neben (richtiger: innerhalb) dieser offiziellen Ordnungsstruktur bestehen inoffizielle Routinen und Praktiken der Organisationen. Hierunter fallen die nicht entschiedenen und nicht ent-

In der Organisations- bzw. Verwaltungsforschung wird die Verwobenheit (in-)formaler Aktivitäten in Organisationen betrachtet, gerade auch in denjenigen organisationalen Bereichen, in denen die zu leistenden Aufgaben eine Personenabhängigkeit und -relevanz entfalten.⁹ Die Tätigkeitsbereiche von Personalräten sind davon naturgemäß berührt; man denke an Verhandlungsaktivitäten, Konfliktbewältigungen und Kompromissfindungen.

Aufschlussreich erscheinen diesbezüglich die Diskussionen um das Rollenverhältnis von Personalräten und Dienststellen. Häufig findet in diesem Kontext der Ansatz des sog. *Co-Managements* Beachtung, wonach Personalvertretungen stärker in eine partizipatorische und damit an der Organisationsführung mitwirkende Rolle treten.¹⁰ Ein derartiges

1 Kühl 2006, S. 6 in Anschluss an Thompson 1967.

2 Kühl 2006, S. 6f.

3 Luhmann 1966.

4 Siehe dazu folgend Schütz/Röbken (2017).

5 Vgl. Schütz/Röbken 2017, S. 51f.

6 Kühl 2018; zu Personalvertretungen: Kühl/Schütz 2018.

7 Kühl 2011; 2018.

8 Luhmann 2011, S. 241.

9 Vgl. u.a. Seibel 2016, S. 142ff.; Schütz/Röbken 2017; Kühl/Schütz 2018.

10 Eine Diskussion bzgl. co-managerieller Ansätze findet ebenso im Hinblick auf Betriebsräte in wirtschaftlichen Zusammenhängen statt.

Zusammenarbeitsverständnis eröffnet einerseits erweiterte Einflussmöglichkeiten hinsichtlich der (in-)formalen Mitwirkung, andererseits jedoch birgt es die Gefahr etwaiger Rollenkonflikte. Co-Management hängt augenscheinlich auch von der Größe der Organisation, den Ressourcen und eben der örtlichen Bedeutung informaler Routinen ab. Unabhängig der Deklaration eines co-manageriellen Ansatzes ggf. auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist zu sehen, dass sich jede Aktivität der Personalvertretung in einem bestimmten Organisationskontext ereignet, der Möglichkeiten der Loyalität

ein netzwerktheoretisches Konzept vorgestellt, das den Fokus auf die Polarität zwischen Formalität und Informalität in Austauschprozessen zwischen Akteuren legt. Organisationen sind das Paradebeispiel für formale Handlungskoordination, während Netzwerke in höherem Maße vertrauensbasiert über bestimmte Nahfaktoren und informelle Beziehungen koordiniert werden können. Auf Basis des sog. *Proximity*-Ansatzes wird das Nähe- und Distanzverhältnis zwischen Personalräten und Dienststellen in unterschiedlichen Arbeitszusammenhängen theoretisch beleuchtet, bevor sich Überlegungen zum

eben jene zwischen Personalrat und Dienststelle. Im Fokus des Netzwerkmodells stehen Beziehungen zwischen autonomen, aber gleichzeitig voneinander abhängenden Akteuren, deren Mitglieder sich über reziproke Formen der Unterstützung koordinieren. Die Funktionsweise des Netzwerkes hängt damit wesentlich von Vertrauen ab, das gleichzeitig die Basis für den zuverlässigen Austausch von Ressourcen schafft. Unter bestimmten Bedingungen besitzen Netzwerke eine Reihe von Vorteilen, die weder Märkte noch klassische Organisationen aufweisen können. In ihnen erscheint bspw. ein wesentlich engerer Austausch mit relevanten Akteuren möglich, als er in rein formal organisierten Hierarchien denkbar wäre. Häufig kennen sich die Netzwerkakteure untereinander, so dass sie sich auf ein vorhandenes Beziehungsgeflecht verlassen können und sich nicht über starre Hierarchien koordinieren müssen. Schließlich können bei wiederholten Austauschgelegenheiten Lernprozesse ausgelöst werden, die sich positiv auf die Lösung zukünftiger Koordinationsprobleme auswirken können.¹³ Während die Ausbildung von Netzwerken maßgeblich auf Freiwilligkeit basiert und für die handelnden Akteure individuell rational sowie nutzenmaximierend anmutet, können die soeben beschriebenen personellen Verflechtungen nach Luhmann auch Ergebnis sog. *Kontaktsysteme* sein.¹⁴ Eben solche lassen sich konstatieren, sofern dieselben Personen oder Entscheider wiederholt bzw. routinebildend zu bestimmten Anlässen aufeinandertreffen. Charakteristisch für diese Art von (vor-)programmierten Situationen des Wiedersehens ist eine wechselseitige Abhängigkeit der Personen, in der sich die jeweilige Entscheidungs- bzw. Durchsetzungsmacht nach Kontext unterscheidet. Kontaktsysteme bilden sich typischerweise in Verwaltungen aus. Auf ein prominentes Beispiel verweist Luhmann mit Blick auf das Verhältnis von Anwälten

»Die zeitlich limitierte Amtsausübung sowie die häufig nur partiell erfolgende Freistellung für Personalratsaktivitäten bedingen die Ausbildung doppelter Identitäten bzw. Rollen.«

und Identifikation bedingt. Ebenso wie andere Bereiche kann der Personalrat personell „aufgrund seiner Verstrickungen und alltäglichen informalen Bindungen zum Management“ nicht pauschal und in toto als unabhängige Prüf- und Schutzinstanz der Belegschaftsinteressen verstanden werden.¹¹ Die zeitlich limitierte Amtsausübung sowie die häufig nur partiell erfolgende Freistellung für Personalratsaktivitäten bedingen die Ausbildung doppelter Identitäten, d.h. konkret: eine zunehmende positionelle Verflechtung von Personalräten, die vor der Herausforderung stehen, die Ausübung der Personalvertretung mit der simultanen Wahrung von langfristigen (und nicht selten den die Personalratsaktivität überdauernden) Individualinteressen in Einklang zu bringen.

In diesem Artikel soll diese Verwobenheit formaler und informeller Konstellation zwischen Personalrat und Dienststelle auf Basis einer qualitativen Studie exploriert werden. Zur Strukturierung des Themenfeldes wird zunächst

methodischen Design anschließen. Das leitende Erkenntnisinteresse besteht in der Analyse der vorherrschenden Nähe- bzw. Distanzverhältnisse der Entscheidungsakteure Dienststelle und Personalvertretung und den Folgen für die Zusammenarbeit. Ziel des vorliegenden Artikels ist somit die Identifikation von Wechselwirkungen zwischen formalen und informellen Entscheidungsaspekten. In diesem Kontext lenken wir den Fokus auf den gesetzlich fixierten Grundsatz der „vertrauensvollen Zusammenarbeit“ der Parteien und analysieren seine Reziprozität sowie Implikationen für die Verwaltungspraxis.¹²

Das Proximity-Konzept: Nähe- und Distanzverhältnisse

Theoretischen Anschluss an die Analyse formaler und informeller Aushandlungsprozesse bietet die Netzwerkforschung. Das Netzwerk – allgemein definiert als Beziehung zwischen Akteuren – ist eine spezielle Form der Koordination von interdependenten Aktivitäten, wie etwa

¹¹ Vgl. Rüdert 2007, S. 13.

¹² Ein früherer Versuch der Einführung in die (in-)formale Organisationsanalyse und die netzwerktheoretische Bearbeitung ist von Schütz/Röbken (2017) erschienen.

¹³ Jones et al. 1997.

¹⁴ Luhmann 1983, S. 75ff.

und Richtern an örtlichen Amtsgerichten, wobei hiermit der Bezug zu kleinräumigen, überschaubaren sowie organisatorischen Beziehungen verdeutlicht werden soll.¹⁵ Die zu verhandelnden Gegenstände werden mit gewissen Rücksichten auf bisherige Bekanntschaft betrachtet, eröffnen bspw. Gelegenheiten zu besonderer Verständigkeit bzw. Zugänglichkeit für die Anliegen der anderen Seite. Das Vorgehen erfordert vor dem Hintergrund vorherrschender Kontaktsysteme die Antizipation künftig veränderter Machtkonstellationen, welche zu erklären vermögen, weshalb sich mitunter die Vehemenz, mit derer Positionen vertreten und Entscheidungen vorangetrieben werden, stark abgeschwächt präsentiert. Konträr zu den

Zusammenarbeit“ unmittelbar Niederschlag. Letztgenannter ist gesetzlich fixiert, voraussetzungsvoll und folgenreich: Er setzt eine gewisse, nur ungenau zu bestimmende Nähe zwischen den beteiligten Akteuren voraus, die es diesen ermöglicht, sich auf eine stabile Beziehungsqualität für informelle Aushandlungsprozesse zu verlassen. Demzufolge kann Vertrauen im besten Falle die Erwartungssicherheit in der Zusammenarbeit steigern und diese für die Zukunft stabilisieren.

Wenn Akteure in etablierte Beziehungen eingebunden sind, wird dies in der Netzwerkforschung u.a. mit dem Ansatz der *Proximity* beschrieben.¹⁶ *Proximity*/Nähe wird zunächst – ‚naheliegend‘ – mit

Kognitive Nähe: Die bestehende Wissensbasis der beiden Parteien Dienststelle und Personalrat wird insoweit kompatibel erwartet, als miteinander in fachlicher Hinsicht entschieden werden kann. Wenngleich dieser Umstand auf den ersten Blick trivial anmuten mag, so kann er keineswegs als Selbstverständlichkeit verstanden werden. Ein Personalrat oder eine Dienststelle kann sich über Jahre hinweg eine fachliche Expertise aufgebaut haben, die sie von anderen Verwaltungen oder Interessengruppen unterscheidet. Und es ist eben diese Wissensbasis, die sich entweder strategisch nutzen lässt oder aber die einen produktiven Austausch zwischen den Akteuren verhindern kann, da sich (Experten-)Wissen nur in jenen Fällen entsprechend aufnehmen und verarbeiten lässt, in denen es nicht zu weit von der kognitiven Struktur der Austauschpartner entfernt ist. Um neues Wissen als relevant einzustufen, interpretieren und nutzen zu können, erscheint es als notwendige Voraussetzung, dass die Austauschpartner miteinander fachlich kommunizieren können, sich verstehen und in der Lage sind, das Wissen weiterzuverarbeiten. Demzufolge ist eine sich nahestehende Kognition von Personalrat und Dienststelle eine Voraussetzung für erfolgreiche Aushandlungsprozesse. Ein zu stark ausgeprägtes Näheverhältnis der Netzwerkakteure jedoch wird in kognitiver Hinsicht regelmäßig zu vermeiden sein. Unter anderem besteht bei zu hoher kognitiver Nähe die Gefahr von sog. Lock-In-Effekten, d.h. die Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Dienststelle könnte Züge einer bloßen Routinearbeit annehmen, die möglicherweise den Blick für individuelle Lösungen und erforderliche Veränderungen versperrt. Levitt und March¹⁹ bezeichnen dieses Phänomen als „Kompetenzfalle“, die das Resultat einer erfolgreichen Zusammenarbeitshistorie sein kann und sich im Zeitverlauf verselbstständigt. So lässt sich schlussfolgern, dass eine nicht zu große kognitive Distanz zwischen den

»Kontaktsysteme basieren nicht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Es erscheint den Akteuren unmöglich, einander aus dem Wege gehen zu können, sind sie doch formal auf Zusammenarbeit angewiesen.«

zuvor beschriebenen Netzwerken basieren Kontaktsysteme nicht direkt auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Im Gegenteil: Es erscheint den Akteuren unmöglich, einander ‚aus dem Wege‘ gehen zu können, sind sie doch formal auf Zusammenarbeit angewiesen, so dass letzterer stets ein Aspekt des Zwanges anhaftet. Selbst bei einer privilegierten Ausstattung an formalen Rechten ist es eben jene Pflichtkomponente im Rahmen der gemeinsamen Interaktion, die einen unmittelbaren Einfluss auf die (unterlassene) Inanspruchnahme von vorherrschenden Formalrechten der jeweiligen Partei besitzt und die Ausbildung einer die Formalstruktur flankierenden informellen Ordnung bedingt.

Das beschriebene Phänomen der Koexistenz von formalen Vorgaben, informellen Netzwerken und Kontaktsystemen findet in der Verwaltungspraxis nicht zuletzt durch den personalvertretungsrechtlichen Grundsatz der „vertrauensvollen

geografischer Nähe assoziiert, wenngleich sich neben dieser Ausprägungsvariante noch weitere Formen von Nähe unterscheiden lassen, z.B. in *kognitiver*, *organisatorischer* und *sozialer* Hinsicht.¹⁷ Ungeachtet der unterschiedlichen Dimensionen ist die Kernthese stets dieselbe: Ein bestimmtes Maß an Nähe wirkt sich positiv, d.h. stabilisierend auf die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure aus, wohingegen sich der positive Zusammenhang bei einer zu starken Ausprägung des Näheverhältnisses ins Gegenteil verkehren kann, weil es an etwaigen formalen Restriktionen mangelt (der prominente Fall: Kungelei).

Bevor wir das empirische Material skizzieren, möchten wir ausgewählte und für die Personalratsarbeit besonders relevante Dimensionen der Nähe vorstellen und als Strukturierungshilfe für die empirische Analyse zugrunde legen.¹⁸

15 Luhmann 1983, S. 75.

16 Boschma 2005.

17 Boschma 2005.

18 Boschma 2005, S. 63ff.

19 Levitt und March (1996).

Dimension	Fokus	Zu wenig Nähe	Zu viel Nähe
Kognitiv	Wissenslücke	Missverständnis	Kompetenzfalle
Organisatorisch	Kontrolle	Unsicherheit	Bürokratisierung
Sozial	Vertrauen	Opportunismus	Rationalitätenfalle

Tab. 1: Ausprägungsvarianten des Näheverhältnisses zwischen Personalrat und Dienststelle; Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an Boschma 2005, S. 71.

agierenden Parteien eine Zusammenarbeit ermöglicht und genügend Raum für abweichende, neuartige Lösungen bewahrt.

Flankiert wird die kognitive Nähedimension unter anderem durch ihre Entsprechung in organisatorischer Hinsicht. Mit *organisatorischer Nähe* ist in erster Linie die Organisation des Herstellungsprozesses – im konkreten Fall: die Entscheidungsbildung zwischen Personalrat und Dienststelle – gemeint. So kann der Entscheidungsprozess im Extremfall rein formalistisch über die Organisationshierarchie koordiniert werden oder aber alternativ informell gestützt funktionieren. Dazwischen liegen lose gekoppelte Strukturen, im Rahmen derer die Akteure über schwache Beziehungen, wie sie bspw. in Arbeitsgruppen oder Communities of Practice vorherrschen, miteinander verbunden sind. Für eine effektive Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Dienststelle kann argumentiert werden, dass ein recht hohes Maß an Formalität vorhanden sein muss, damit Unsicherheiten kontrolliert und opportunistisches Verhalten einzelner Akteure ausgeschlossen werden kann. Generell wird die organisatorische Nähe stark durch die legislative Ebene vorbedingt, allerdings weist die Existenz einer (zu) stark ausgeprägten Formalstruktur den Nachteil auf, dass nicht flexibel genug auf Veränderungen reagiert werden kann und somit der Spielraum für Innovation nicht vollends ausgeschöpft wird. Ebenso wie bereits im Kontext des kognitiven Näheverhältnisses gilt auch hier, dass sowohl formale als auch informelle Wege der Zusammenarbeit genutzt werden, um die Personalratsarbeit einerseits in vertrauensvolle und stabile Bahnen zu lenken, andererseits jedoch auch den Spielraum für etwaige Veränderungen bzw. Neuerungen zu nutzen.

Als dritte Ausprägungsvariante wollen wir im Kontext des Proximity-Ansatzes auf die Existenz *sozialer Nähe* verweisen. Soziale Nähe wird dabei definiert als sozial eingebettete Beziehungen zwischen Akteuren, die Vertrauen beinhalten und auf Freundschaft, Verwandtschaft oder auf Erfahrung basieren. Die Dimension weist eine enge Verbindung zum sog. *Embeddedness*-Konzept auf, das davon ausgeht, dass ökonomische Handlungen in soziale Kontexte eingebunden sind, die wiederum die Verhaltensweisen der Akteure beeinflussen.²⁰ Eine gewisse soziale Nähe wird auch mit Lern- und Innovationsprozessen in Zusammenhang gebracht. Insbesondere, wenn es sich um so genanntes implizites und schwer kodifizierbares Wissen handelt („Tacit knowledge“), sind herkömmliche Kommunikations- und Disseminationswege, bspw. über Datenbanken, Konferenzen oder anonym über das Internet, tendenziell ungeeignet.²¹ Vor diesem Hintergrund wird argumentiert, dass das soziale Näheverhältnis insbesondere für die personell stark verdichtete Zusammenarbeit zwischen Personalräten und Dienststellen bedeutsam erscheint. Soziale Nähe ist imstande, eine offenere Haltung in der Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren zu ermöglichen und das Risiko opportunistischen Verhaltens zu reduzieren. Effektive und gemeinsame Problemlösungen sind idealerweise in den Fällen zu erzielen, in denen die Interaktionspartner über verbindliche, langfristig angelegte Beziehungsstrukturen verfügen. Allerdings droht sich auch im vorliegenden Fall die Vorteilhaftigkeit ins Gegenteil zu verkehren: Lässt sich bspw. ein hohes Maß an Loyalität aufgrund von Sympathie, empfundener Kompatibilität oder gar wachsender Freundschaftsbeziehungen attestieren, so kann dieser Umstand zur Unterschätzung von opportunisti-

schem oder hemmendem Verhalten hinsichtlich Entscheidungen führen. Zu viel Engagement und langfristige Verbindungen können die Akteure dazu verleiten, in bestehenden Routinen zu verharren. Darüber hinaus erscheint die Gefahr existent, dass hoch kohäsive soziale Netzwerke für einen erschwerten oder aber zeitlich verzögerten Zugang von Mitgliedern beider Parteien sorgen, da etwaige neue Ideen und Impulse als Irritation der bisherigen Praxis erlebt werden. Für die Konstellation der Personalvertretung ist es im Besonderen wichtig, dass divergente Interessen bzw. Standpunkte im Sinne der Partner/Parteien und damit noch genügend unabhängig von einzelnen Personen und ihrem ‚guten Willen‘ vertreten werden können.

Die drei ausgewählten Dimensionen des Proximity-Konzeptes sind in Tabelle 1 zusammenfassend dargestellt.

Methodische Durchführung

Die Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Dienststelle wurde in der diesem Artikel zugrundeliegenden empirischen Untersuchung mit einer qualitativen, interviewbasierten Studie exploriert. Das Zusammenspiel zwischen Formalität und Informalität erfordert einen sensiblen Zugang zum Feld. Man muss den Betroffenen die Möglichkeit geben, möglichst offen und unvoreingenommen über die Zusammenarbeit zu berichten. Insbesondere die Erfassung latenter und inoffizieller Kommunikation setzt eine wenig strukturierte Gesprächssituation voraus, die im Rahmen eines persönlichen, halbstrukturierten Interviews realisiert werden kann. Der empirischen Erhebung liegen insgesamt elf Experteninterviews zugrunde, die vorrangig mit Vorsitzenden der Personalvertretungen in Behörden bzw. dienstlichen Einrichtungen der Kommunen und der Länder geführt wurden. Ausnahmen bestätigen in vorliegender Studie insofern die Regel, als in einem Fall ein Vertreter einer Dienststelle interviewt worden ist, der jedoch mehrjährige Erfahrung in Personalratsaktivitäten vorweisen konnte.

²⁰ Granovetter 1985.

²¹ Maskell/Malmberg 1999.

²² Witzel 1982; 2000.

Methodisch wurde auf die Techniken des problemzentrierten Interviews nach Witzel²² zurückgegriffen. Neben dem Einsatz eines Postskripts und einer Tonbandaufzeichnung als Basis für die Erstellung von Transkripten spielte insbesondere der Leitfaden eine wesentliche Rolle. Das leitfadenstrukturierte Interview mit einem speziellen Problemzuschnitt auf formale und informelle Kommunikationswege ermöglichte eine offene Gesprächsführung, wodurch auch nicht vorab bedachte Themen zur Sprache kommen konnten. Zudem erleichterte dieses Vorgehen die Vergleichbarkeit der Interviewtexte.²³

Die Auswertung erfolgt nach dem Prinzip des thematischen Kodierens, welches sich insbesondere für Fallanalysen eignet.²⁴ Das thematische Kodieren wurde als mehrstufiges Verfahren angewendet, im Rahmen dessen ein Codieraster zugrunde lag, das die aus dem Proximity-Konzept deduktiv abgeleiteten Kategorien mit induktiven, aus dem Textmaterial abgeleiteten Kategorien kombinierte.²⁵ Parallel zur Vercodung wurden zur vertiefenden Analyse kurze Fallbeschreibungen (zentrale Themen, für das Interview typische Aussage o.ä.) zu den jeweiligen Interviews erstellt, die in die Analyse mit eingeflossen sind.²⁶ Im weiteren Verlauf wurde das Grundraster kontinuierlich durch aus dem Text heraus generierte Codes und Subcodes ergänzt. Des Weiteren ergab sich im Verlauf der Auswertung durch das beschriebene Vorgehen eine umfassende thematische Struktur, mit der das gesamte Material kodiert werden konnte.

Ergebnisdarstellung: Nähe- und Distanz in der Zusammenarbeit von Personalräten und Dienststellen

Die Analyse des Datenmaterials erfolgte anhand der drei zuvor thematisierten Nahedimensionen. Die Existenz kognitiver Nähe manifestiert sich vorrangig in der Wahrnehmung des Gesprächs- und Verhandlungspartners als Co-Experte und somit über das Sprechen einer gemeinsamen Fachsprache, durch welche der Übersetzungs- und Erklärungsbedarf zwischen den Akteuren reduziert wird. Wenngleich das Vorhandensein eines kognitiven Näheverhältnisses als notwendige Voraussetzung für eine effektive Zusam-

menarbeit der an Aushandlungen beteiligten Parteien angesehen wird, so lassen die Aussagen der befragten Akteure gleichermaßen auf eine Informationsasymmetrie zugunsten des Personalrats in Bezug auf die Umsetzung rechtlicher Vorgaben oder aber zu verhandelnder Inhalte schließen. Die Dienststellen werden als „unsicher“ im Umgang mit dem juristischen Reglement beschrieben, so dass ein fachlicher Austausch auf Augenhöhe nicht immer gewährleistet werden kann.²⁷ Eben dieser Umstand wird als ursächlich für eine sich negativ entwickelnde Gesprächsbereitschaft der beteiligten Akteure benannt. Dabei wird die Meinung vertreten, dass die zuvor beschriebene Situation in eben jenen Fällen provoziert wird, in denen ausschließlich entlang der Hierarchie und

In Bezug auf das organisatorische Näheverhältnis lässt die Analyse des vorliegenden Materials Rückschlüsse dahingehend zu, dass die Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Dienststelle im Rahmen von sog. Standardvorfällen sich „[...] *erstmal sehr formalisiert* [...]“ ereignet, insofern ausgiebige Normalverfahren bestehen.²⁹ Im Kern jedoch gehe es bei der Personalratsarbeit stets um Beeinflussungsprozesse. Im Fokus stünde permanente Überzeugungsarbeit und die Fragestellung, wie man an Entscheidungsprozeduren beteiligte Akteure – sowohl im Personalrat selbst als auch in der Dienststelle – dazu bringen könne, in ein und dieselbe Richtung steuern zu wollen.³⁰ Im selben Atemzug jedoch wird betont, dass eben jenes Unterfangen vor

»Die durch die gesetzlichen Vorgaben existierende Annahme der Verhandlung auf grundsätzlich immer bestehender Augenhöhe zwischen Personalrat und Dienststelle findet in der Praxis ebenso wenig Anerkennung wie die einer stets vertrauensvollen Kommunikation und Zusammenarbeit der Akteure.«

demzufolge gemäß formaler Zuständigkeiten agiert wird. Es kann somit „[...] *auch eine Erleichterung darstellen, die direkte Person zu bekommen, die vielleicht für den Vorgang besonders geeignet ist. Und ich würde vermuten, inhaltlich ist nicht immer direkt die Person geeignet, die nach der Hierarchie geeignet wäre.*“²⁸ Das Zitat gibt somit Aufschluss über zweierlei Phänomene: Einerseits expliziert es den Zusammenhang, dass eine strenge Befolgung der Hierarchie nicht zwangsläufig der Existenz kognitiver Nähe zuträglich ist, andererseits liefert es einen Beleg für informelle Praktiken in der alltäglichen Zusammenarbeit von Personalräten und Dienststellen, die sich konkret im ‚Umgehen‘ formaler Zuständigkeiten zum Zweck der Kontaktherstellung und anschließender Verhandlung äußern.

dem Hintergrund lediglich beschränkter Formalrechte der Personalvertretungen zu realisieren ist.³¹ Die durch die gesetzlichen Vorgaben existierende Annahme der Verhandlung auf grundsätzlich immer bestehender Augenhöhe zwischen Personalrat und Dienststelle findet in der Praxis ebenso wenig Anerkennung wie die einer stets vertrauensvollen Kommunikation

23 Meuser/Nagel 2002, S. 77ff.

24 Lamnek 2005, S. 514f.; Flick 2006, S. 278.

25 Zur Durchführung des thematischen Kodierens vgl. z.B.: Flick 2006, Kuckartz 2010.

26 Flick 2006.

27 Vgl. I 8, Z. 617-621; I 3, Z. 290-294.

28 I 5, Z. 680-682.

29 I 6, Z. 107f.

30 Vgl. I 6, Z. 214-224.

31 Vgl. I 6, Z. 346-350.

und Zusammenarbeit der Akteure.³² Die Befragten verweisen auf eine Diskrepanz zwischen dem juristischen Reglement und dessen praktischer Umsetzung dergestalt, dass ein asymmetrisches Machtverhältnis zwischen den beiden Parteien vorherrschend sei.³³

Angesichts einer stark externen (legislativen) sowie von der Belegschaft selbst an die Personalvertretung adressierten Erwartungshaltung der Entscheidungs-, Mitbestimmungs- und auch Mitwirkungskompetenz einerseits und der Existenz von Funktionslücken der formalen Zusammenarbeitsmodalitäten von Personalrat und Dienststelle andererseits, werden

le eines ausschließlichen Agierens gemäß der Formalstruktur drohe die Gefahr, dass die Personalratsarbeit vollständig zum Erliegen kommen könne, da dies der Verrichtung eines Dienstes nach Vorschrift gleichkäme.³⁶ Sowohl die Anerkennung der Tatsache, dass Verhandlungen nicht zwangsläufig auf Augenhöhe geführt werden, als auch das Bewusstsein dafür, dass ein rein vorschriftenkonformes Agieren kaum imstande ist, Bewegung im System zu initiieren, führen in der Konsequenz zu einem entsprechendem Anpassungsverhalten der Akteure, wobei die Fähigkeit zur Kompromissfindung besonders akzentuiert wird, denn: Entscheidungen lediglich im Rahmen von Formalrechten „durch-

gen, welches nicht unwesentlich ein gewisses Maß an Zurückhaltung in der Zusammenarbeit beider Parteien bedingt, da die Befürchtung existent zu sein scheint, die Gesprächskultur in der langfristigen Perspektive durch Konflikte beeinträchtigen oder gar zerstören zu können.³⁹

Das bereits an vorheriger Stelle ange deutete Machtungleichgewicht zulasten des Personalrats wird von den handelnden Akteuren zumeist durch informelle Handlungen, d.h. konkret: durch eine Konzentration auf taktisch kluge Verhandlungen und Koalitionsbildungen mit durchsetzungsrelevanten Verbündeten zu kompensieren versucht.⁴⁰ Weiterhin erfährt die Informalität durch die Aushandlung von „Deals“ zwischen Personalrat und Dienststelle eine Konkretion. Eben jene Übereinkünfte der Akteure herrschen bspw. in den Situationen vor, in denen der Personalrat zurückhaltend agiert, sich kooperativ verhält und die Vorgehensweisen nicht vollständig formalisiert sind. Die bewusste Nicht-Ausschöpfung des formal zur Verfügung stehenden Repertoires wird von Seiten der Dienststellen im Gegenzug mit der Gewährung von „[...] große[n] Freiheiten [...]“ und einem Einbezug in eben diejenigen Angelegenheiten belohnt, in denen eine Involvierung auf Basis der formalen Vorgaben nicht zwingend zu erfolgen hätte.⁴¹ Dieses Vorgehen sei zwar nicht immer zielführend, da man sich wie ein „Fisch an der Angel“ fühle, dem man „manchmal an bisschen mehr Schnur“ lasse, der am Ende allerdings wieder zapeln gelassen wird; dennoch wird die Zusammenarbeit dadurch insgesamt als bereichernder empfunden.⁴² Ebenso wird in diesem Kontext darauf verwiesen, dass das über das rechtlich vorgeschriebene Maß an Einbindung hinausgehende Agieren der Dienststelle sowie der frühzeitige Einbezug des Personalrats der Konsensbildung sowie der mikropolitisch motivierten Interessensdurchsetzung zuträglich sei.⁴³

»Die bewusste Nicht-Ausschöpfung des formalen Repertoires seitens der Personalvertretung wird von den Dienststellen häufig mit der Gewährung von Freiheiten belohnt.«

formale Vorgaben durch die Aufnahme informeller Vorgehensweisen und Praktiken flankiert und unterfüttert, die als essenziell und unabdingbar für den Erhalt der Arbeitsfähigkeit der Vertretungsinstanz wahrgenommen werden.³⁴ Die Funktionslücken werden auch als juristische Grauzonen verstanden, in denen keine abschließende Regelung existent zu sein scheint, oder aber: In denen Entscheidungen bisher unbewusst oder auch willentlich ausgeblieben sind. In der praktischen Umsetzung bietet dieser Umstand allerdings die Chance auf eine individuelle und an den Sachverhalt angepasste sowie sinnhafte Ausgestaltung, so dass die Annahme einer vollständigen Antizipation aller in der Praxis auftretenden Fälle einerseits utopisch, andererseits auch gar nicht zwingend wünschenswert erscheint, da sie mit einem Verlust an Flexibilität einhergehen und derzeit vorhandene Spielräume für einen situationsadäquaten Umgang unterminieren würde.³⁵ Im Fal-

drücken“ zu wollen, wird gemäß den Expertenaussagen als problembehaftet angesehen; ein derartiges Vorgehen führe lediglich zu „[...] Verhärtung auf der anderen Seite [...]“.³⁷ Sowohl bei der Rückbindung an das juristische Reglement als auch bei der Ausschöpfung informeller Routinen wird es als regelrechte Kunst verstanden, die konsequente Verfolgung der eigenen Interessen mit dem Anspruch in Einklang zu bringen, der jeweilig anderen Partei diese „[...] nicht [...] vor den Kopf zu hauen [...]“ oder aber die Partei gar „[...] vorzuführen [...]“.³⁸ Die Akteure scheinen um einen gesichtswahrenden Umgang miteinander bemüht – ein Anlie-

32 Vgl. I 8, Z. 111ff.; I 2, Z. 125-128.

33 Vgl. I 5, Z. 488f.

34 Vgl. I 6, Z. 392-395.

35 Vgl. I 5, Z. 727-734; I 3, Z. 276-282; I 1, Z. 155-160.

36 Vgl. I 10, Z. 119-123; Z. 163-181.

37 I 6, Z. 464-467; vgl. auch I 4, Z. 519-524; Z. 661-667.

38 I 6, Z. 578f.

39 Vgl. I 6, Z. 578f.; I 4, Z. 1008-1011; I 8, Z. 117ff.

40 Vgl. I 2, Z. 130ff., Z. 373-379.

41 I 6, Z. 581ff.; vgl. auch I 5, Z. 340-345; I 7, Z. 37-48.

42 I 2, Z. 262-265; I 4, Z. 428-431.

43 Vgl. I 9, Z. 80-86.

Die bereits in den vorangegangenen Ausführungen angemerkte Existenz von Regelungs- bzw. Funktionslücken im Rahmen der formalen Vorgaben findet im Material insbesondere im Kontext informeller Kommunikation eine Verdeutlichung. Die befragten Akteure machen darauf aufmerksam, dass die strenge Befolgung der Hierarchie in nicht seltenen Fällen dazu führen kann, dass relevante Informationen die tatsächlich davon betroffenen Personen entweder erst mit entsprechendem Zeitverzug oder aber – im schlimmsten Falle – gar nicht erreichen. Um diesem Umstand vorzubeugen, bildet

beitshistorien in anderen Kontexten basieren, lassen grundsätzlich auf ein hohes Maß an sozialer Nähe schließen und besitzen gemäß der Experteneinschätzung einen hohen Anteil an einer guten, zugleich das Formalrecht nicht gänzlich ausschöpfenden Zusammenarbeit zwischen Personalrat und Dienststelle.⁴⁷ Die befragten Akteure verweisen bei derartigen Konstellationen und Beziehungsgeflechten darauf, dass dieser Umstand „[...] schon dazu geführt [hat], dass wir uns Mühe gegeben haben, um uns nicht richtig zu ärgern.“⁴⁸ Ein solches Verhalten kann als Hinweis auf einen regelrechten ‚Nicht-An-

Neben den zuvor dargelegten empirischen Bestätigungsfällen der drei beleuchteten Nahedimensionen erscheint es auffällig, dass einige der benannten Besonderheiten für die Zusammenarbeit von Personalrat und Dienststelle noch keine entsprechende Berücksichtigung erfahren. So lässt das Datenmaterial neben der kognitiven, organisatorischen und sozialen Nähe auf eine vierte Dimension schließen: die der *zeitlichen Nähe*. Dass der Faktor Zeit in der Zusammenarbeit von Akteuren und Parteien eine bedeutsame Rolle einnimmt, ist seit geraumer Zeit unbestritten und in der Konsequenz auch zunehmend Gegenstand aktueller Forschungen.⁵² Der Zeitfaktor besitzt einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf Entscheidungsprozesse. Zeitliches Taktieren, Fristwahrung oder aber auch -überziehung, das Aussitzen von Problemen – all dies sind Beispiele dafür, dass die Vergänglichkeit von Aktions- und Entscheidungszeitfenstern und dem daraus resultierenden taktischen Umgang mit der Ressource Zeit eine nicht zu unterschätzende Bedeutung im Machtgefüge von Akteurskonstellationen entfalten kann. Das im umgangssprachlichen Gebrauch häufig bemühte Sprichwort vom „Spiel auf Zeit“ besitzt demnach auch empirisch gesehen hohe Relevanz. Verdeutlichung findet dieser Umstand im Rahmen der Zusammenarbeit von Dienststelle und Personalrat bspw. in der Aussage, dass in bestimmten Sachverhalten auch ohne die Existenz formaler Vorgaben oder aber Zuständigkeiten zur Intervention stets die Möglichkeit bestehe, Prozesse willentlich zu verlangsamten oder gar auszubremsen.⁵³ Das im umgangssprachlichen Wortgebrauch häufig unter der Floskel „Sand ins Getriebe streuen“ bekannte Vorgehen entfaltet dabei gemäß Expertenaussagen häufig eine Signalwirkung und demonstriert gegen-

»Die informelle Kommunikation kann als eine tragende Säule der Zusammenarbeit von Personalrat und Dienststelle aufgefasst werden.«

sich im informellen Rahmen die Arbeit mit entsprechenden Verbündeten heraus, die bedeutsame Neuigkeiten und Vorgänge abseits der hierarchischen Strukturen kommunizieren.⁴⁴ Es wird darauf verwiesen, dass – nur, weil Aktivitäten „[...] außerhalb der Hierarchie [...]“ liegen – sie sich keineswegs automatisch auch „[...] außerhalb des Möglichen.“ befinden.⁴⁵ Die informelle Kommunikation kann als eine tragende Säule der Zusammenarbeit von Personalrat und Dienststelle aufgefasst werden. In der praktischen Umsetzung entwickeln sich im Zeitverlauf demnach Routinen der Zusammenarbeit, die neben oder inmitten den Formalvorgaben existieren und „[...] zwischen Dienststellenleitung und Personalratsvorstand ausgehandelt wurden [...]“, sodass „[...] dann das eigentlich dazu bestimmte Gremium [...] das nur noch abgenickt“ hat.⁴⁶

Auch bezüglich der sozialen Nähe liefern die Ergebnisse der empirischen Studie erhellende Erkenntnisse. Freundschaftliche Personenkonstellationen, die unter anderem auf gemeinsamen Zusammenar-

griffspakt‘ der Akteure und somit auf ein zu hohes Ausmaß an sozialer Nähe gewertet werden, welches zu Lasten der organisationalen Lern- und Innovationsfähigkeit geht und ursächlich für eine deutliche Konfliktaversion der Akteure sein kann.⁴⁹ Im umgekehrten Fall jedoch kann ein zu geringes Ausmaß an sozialer Nähe in persönlichen Animositäten der Akteure münden, die als ein zentraler Hemmnisfaktor in der Zusammenarbeit von Dienststelle und Personalrat gewertet werden und deren Überwindung mit enormen Anstrengungen einhergeht.⁵⁰

Eine gelingende und produktive Zusammenarbeit der Akteure weist folglich eine hohe Personenabhängigkeit auf, im Rahmen derer ein positiver Zusammenhang zwischen dem Ausmaß sozialer Nähe und Aktivitäten außerhalb der formalen Vorgaben vermutet wird, denn: Informelle Praktiken basieren maßgeblich auf einem Vertrauenskredit der Akteure, der eben genau (und auch nur) dann gewährt wird, sofern sich ein hinreichendes Maß an sozialer Nähe konstatieren lässt.⁵¹

44 Vgl. I 5, Z. 426-429.

45 I 5, Z. 679f.

46 I 2, Z. 272-275.

47 Vgl. I 5, Z. 60-67; I 11, Z. 313-321.

48 I 5, Z. 64-67.

49 Vgl. I 7, Z. 143.

50 Vgl. I 3, Z. 93f.; I 11, Z. 599-604.

51 Vgl. I 3, Z. 344-347; I 1, Z. 238f., Z. 432ff., Z. 506ff.

52 Vgl. u.a. Koch/Sydow 2013, Noss 2013, Ortman 2013.

53 Vgl. I 6, Z. 151-158.

über der Dienststelle die Handlungsoptionen, die abseits des juristischen Korsetts existieren.⁵⁴

Bei genauerer Betrachtung jedoch lässt sich noch eine weitere Ausprägungsart der zeitlichen Dimension konstatieren, die insbesondere in der Temporalität der Amtsausführung begründet liegt. So ist die Tätigkeitsausübung im Rahmen der Personalratsarbeit zeitlich limitiert; die in der Behörde selbst hingegen nicht. Das Datenmaterial lässt in diesem Kontext Rückschlüsse dahingehend zu, dass das Verhalten und die Entscheidungen von Personalratsmitgliedern maßgeblich auch durch den Umstand determiniert sind, dass sie nach Ablauf der Amtszeit wieder in das herkömmliche Dienstverhältnis eintreten werden und darin auch zukünftig um eine gute Zusammenarbeit bemüht sind.⁵⁵ Dieser Umstand kann unter anderem als Erklärungsvariable dafür heran-

ihrer Amtsausübung qua Gesetz unter einem besonderen Schutz stehen.⁵⁸

Diskussion: Die Ambivalenz vertrauensvoller Zusammenarbeit und deren praktische Ausgestaltung

Die Analyse des empirischen Datenmaterials verdeutlicht: Informelle Praktiken und Vorgehensweisen flankieren die bereits qua Formalstruktur vorbestimmte „vertrauensvolle Zusammenarbeit“ von Personalrat und Dienststelle. Das Zusammenspiel von Formalität und Informalität prägt demnach auch das alltägliche Verwaltungshandeln, dessen Abläufe und Prozeduren gleichwohl ausgeprägt gesetzlich vorgeschrieben sind. „[...] 80% läuft tatsächlich informell.“ – so die pointierte Aussage einer der befragten Experten, die nicht lediglich die Verwobenheit von formaler und informeller Zusammenarbeit

vention zur Verfügung, die empirischen Befunde allerdings haben aufzeigen können, dass von diesem in nur seltenen Fällen – und noch viel seltener im Falle sich kognitiv, organisatorisch oder aber auch sozial nahestehender Akteure – Gebrauch gemacht wird. Vielmehr betonen die befragten Personen mit Nachdruck die Notwendigkeit taktisch und strategisch kluger Verhaltensweisen, die die Aufrechterhaltung eines produktiven, kommunikativen und auf Deeskalation abzielenden (und nicht selten stark partnerschaftlich anmutenden) Zusammenarbeitsverständnisses nicht gefährden dürfen. Einige Erklärungsvariablen für eben jenes Bestreben wurden bereits mit der zeitlich limitierten Amtsausübung und der Ausbildung doppelter Identitäten zu erklären versucht. Darüber hinaus allerdings ist es insbesondere der gesetzlich fixierte Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit, der zwar als formale, allerdings ausreichend vage Vorgabe diejenigen Bereiche der gegenseitigen Interaktion zu adressieren versucht, die sich der vorherigen Bestimmung und Regulierung eigentlich qua ihrer Beschaffenheit im Hinblick auf starke Situations-, Kontext- und Personenabhängigkeit entziehen. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, wodurch die praktische Wirkungsmacht der vertrauensvollen Zusammenarbeit erklärt werden kann. Wir haben uns dieser Fragestellung im Vorfeld vorrangig mit Blick auf die empirischen Befunde genähert. Nachstehend wird der Blick um theoretische Aspekte ergänzt.

»Personalräte und Dienststellen sollen miteinander um Lösungen ringen und kontrovers diskutieren dürfen, allerdings müssen sie sich stets der Fortsetzbarkeit ihrer Zusammenarbeit versichern.«

gezogen werden, dass die Eskalation von Konfliktsituationen beider Parteien und die schlussendlich daraus resultierende Installation von Einigungsstellenverfahren als „große Ausnahme“ beschrieben werden.⁵⁶ Es ist davon auszugehen, dass die Angst vor etwaigen Konsequenzen nach Amtsniederlegung als ursächlich dafür anzusehen ist, dass die Akteure um eine gegenseitige Verständigung bemüht scheinen und daher von dem ihnen qua formaler Vorgaben zur Intervention zustehenden Instrumentarium nicht vollends Gebrauch machen.⁵⁷ Persönliche Interessen sowie die Abwägung der langfristigen Konsequenzen von zu treffenden Entscheidungen besitzen demnach Implikationen für die Aktivitäten des Personalrats – selbst vor dem Hintergrund, dass die Akteure während

untermauert, sondern gleichzeitig auch dessen praktische Relevanz verdeutlicht.

Es existieren in der Zusammenarbeit von Dienststelle und Personalrat Prämissen des Entscheidens, die sich durch informelle Routinen und implizite Erwartungen begründen lassen. Und letztere wiederum erscheinen umso ausgeprägter, je schwerer die Näheverhältnisse der beteiligten Akteure und Parteien wiegen. Die jeweilig handelnden Personen besitzen selbst individuelle Erwartungshaltungen, antizipieren diese jedoch auch bei allen weiteren Beteiligten und versuchen, sich taktisch und strategisch klug zu verhalten. Zwar steht insbesondere der Personalvertretung qua Formalstruktur ein hinreichendes Instrumentarium zur Inter-

Die bereits beschriebenen Kontaktsysteme⁵⁹, wie sie unter anderem zwischen Personalrat und Dienststelle entstehen können, sind Voraussetzung für die Realisierung der gesetzlich aufgetragenen vertrauensvollen Zusammenarbeit. Konkreter noch: Der Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit ist auf eben diese Strukturbildung wesentlich angewiesen. Die gesetzliche Grundlage vermag es zwar, eine funktionale Intention aufzeigen, jedoch ist es erst der Vollzug, im Rahmen

54 Vgl. I 6, Z. 151-158.

55 Vgl. I 6, Z. 71-75; I 7, Z. 491-494; I 8, Z. 165-169.

56 I 6, Z. 137; vgl. auch I 11, Z. 986-989.

57 Vgl. I 6, Z. 71-75; 135ff.; I 11, Z. 938-947.

58 Vgl. I 2, Z. 145-150.

59 Vgl. Luhmann 2013, S. 75-82.

dessen der Grundsatz angemessen (variiert) zur Geltung gebracht werden kann. Somit muss die vertrauensvolle Zusammenarbeit als normative Vorgabe verstanden werden, um gedeihliche Arbeitsbeziehungen abzusichern bzw. ihre Wahrscheinlichkeit zu erhöhen und damit die Komplexität der Interessenverhandlung in den dienstlichen Einrichtungen von vornherein beherrschbar zu halten. Personalräte und Dienststellen sollen demzufolge miteinander um Lösungen ringen und kontrovers diskutieren dürfen, sie müssen sich allerdings gleichermaßen stets einer weitgehend unbedingten Fortsetzbarkeit ihrer Zusammenarbeit versichern. Diesem Verständnis folgend ist der gesetzliche Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit gewissermaßen als eine Art institutionelle Schutzvorrichtung zu verstehen. Ein maximales ‚Heraustreten‘ aus dieser routinierten Zusammenarbeit erlauben juristische Klärungen, die der Inanspruchnahme des formal zur Verfügung stehenden Instrumentariums folgen können. Die Parteien jedoch wissen um die Brisanz derartiger Schritte, weshalb in der alltäglichen Entscheidungspraxis einiges Bemühen zu erkennen ist, äußere juristische Eskalationen zu meiden und stattdessen auf dem inneren – und somit auch häufig auf dem informellen – Verhandlungswege eine Lösung herbeizuführen. Geben die Parteien ihre Angelegenheiten in äußere Hände, müssen sie damit leben, auch innere taktische Möglichkeiten zu reduzieren bzw. deren Dramaturgie für die Zukunft gegebenenfalls zu verspielen. Die interaktionalen Folgen der Zuspitzung sind schwer zu bemessen, ist doch jeder Fall anders gelagert und personell situiert.

Um die hohe örtlich und sachlich bedingte Kontaktintensität tatsächlich vertrauensvoll, d.h. konstruktiv für den Erfolg beider Seiten ausnutzen zu können, bewegen sich die Akteure beider Parteien regelmäßig in ihnen sich bietenden Zonen der Ungewissheit bzw. Unvorhersehbarkeit, welche auch bereits im Rahmen der Ergebnisdarstellung dargelegt worden sind. Die empirischen Beispiele sind dabei keineswegs statische, plan- und vorhersehbare Gebilde der Interaktion, sondern vielmehr Spielräume, die entstehen, um auch solche Entscheidungen zu ermöglichen, die sich nicht direkt auf formale Grundlagen beziehen lassen,

aber im Rahmen einer herbeizuführenden Entscheidung als vertretbar oder duldbar angesehen werden. Die häufig als *Indifferenzzonen*⁶⁰ umschriebenen Toleranzen bezeichnen jene „individuell differierenden Bereiche, innerhalb derer die Mitglieder sich gegenüber Anweisungen neutral verhalten, da deren Ausführung nicht ihre persönlichen Belange tangiert“.⁶¹ Üblicherweise wurden Indifferenzzonen primär in organisationalen Verhältnissen der Über- und Unterordnung beobachtet, gleichwohl sie auch im vorliegenden Kontext Gültigkeit entfalten. Wir modifizieren jedoch mit unserer Arbeit den Begriff der Indifferenzzone, in dem wir ihn

bei Übereinkünften und Verhandlungen auch in Lagen geraten können, die ihnen Folgebereitschaft abverlangen, obwohl die Unbestimmtheit einer Regelung sehr offensichtlich wird. Folgen die Entscheider organisatorisch formulierten Erwartungen in der Indifferenzzone zu bereitwillig, können damit faktische Verstöße gegenüber der formalen Ordnung moniert werden (ein Recht auf Einflussnahme wird ungesetzlich, also nicht, unangemessen oder nur begrenzt wahrgenommen, um dadurch auf gewährte Vorteile durch die andere Seite zu hoffen). Folgen die Interessenvertreter den Erwartungen hingegen nur mit Widerstand und Verweigerungs-

»Im System der Mitbestimmung ist von vornherein ein beträchtliches Maß an Indifferenz angelegt, das von der Formalstruktur abweichende Aktivitäten erwarten lässt.«

auf *prinzipiell* partnerschaftliche bzw. kooperative Arbeitsbeziehungen übertragen, die allerdings – mehr oder weniger latent – *graduell* Möglichkeiten auch einer nicht-kooperativen Interaktion bereitstellen. Die Indifferenzzone hat keine organisatorische Adresse, nicht einmal ein typisches Verfahren; stattdessen entstehen und vergehen die Indifferenzzonen mit den Situationen und den darin Involvierten des Entscheidens. Deshalb ist es möglich, sich in vielen, womöglich sogar in allen Entscheidungsverfahren der partnerschaftlichen Zusammenarbeit der Ressourcen möglicher Indifferenzzonen zu bedienen. Das Besondere liegt mit Blick auf die Zusammenarbeit von Personalrat und Dienststelle darin begründet, dass Zuständigkeiten in Form von Deals, Toleranzen, Bereitschaften, sich einer Sichtweise der anderen Seite zu öffnen, die nicht der eigenen entspricht und deren formale Begründung in Rede stehen kann, mehr oder weniger gewährt werden können. Unmittelbar mit diesem Umstand verknüpft jedoch erscheint die Tatsache, dass Beteilig-

haltung und pochen dabei ‚ganz formal‘ auf all ihre Rechte, riskieren sie umgekehrt taktische Sanktionen oder künftige Unbereitschaft der Gegenseite, ihrerseits Zugeständnisse zu machen.

In gewisser Weise ist ein beträchtliches Maß Indifferenz von vornherein im System der Mitbestimmung angelegt. Personalräte sollen zum Wohl der Belegschaft ihre Arbeit verrichten. Dies macht es auch erforderlich, Ableitungen und Abwägungen zu treffen, für die es keine abschließende juristische Vorgabe gibt, auf die sich einigen ließe. In verschiedenen Fragen ist der Zugang entsprechend indirekter Natur und erfordert ein ausreichendes Maß an Spielräumen und Flexibilität. Es kann nicht im Detail für alle Fälle festgeschrieben werden, worin sich die „vertrauensvolle Zusammenarbeit“ eindeutig

60 Barnard 1938, S. 168ff.

61 Schäfer 2015, S. 44.

als sichtbar erweist und worin nicht. Fest jedoch steht, dass das Bestehen von Indifferenzonen von der Formalstruktur abweichende Aktivitäten erwarten lässt, da sie doch gerade im Spannungsfeld formaler und informaler Regelungen existieren. Dabei bleiben sie stets abstrakt: Man kann sich in der Zukunft nicht auf sie beziehen und auch nicht das Vergangene mit ihnen erinnern. Das, was in ihnen geschieht, kann nur in engen Grenzen selbst bewusst gemacht und zur Sprache gebracht werden; es bleibt demzufolge weitgehend kommunikativ latent, um Ab-

sammenarbeit ist voraussetzungsvoll und folgenreich zugleich. Er ist gesetzlich fixiert und folglich formale Vorgabe, stellt zugleich jedoch aufgrund seiner nicht ausreichend möglichen (und gewollten!) Spezifizierung den Nährboden für informelle Aushandlungsprozesse abseits des formal entschiedenen und dokumentierten Regelwerks dar. Er steht gleichberechtigt neben dem weiteren Instrumentarium der Formalstruktur, besitzt andererseits jedoch eine gänzlich andere Qualität, da er genügend (Frei-)Raum zur situationsadäquaten Ausgestaltung bietet und gleichermaßen

»Es kann nicht im Detail und für alle Fälle festgeschrieben werden, worin sich die vertrauensvolle Zusammenarbeit eindeutig als sichtbar erweist.«

weichungen von formalen Belangen nicht ohne Not herauszustellen.

Die umschriebene Reziprozität der vertrauensvollen Zusammenarbeit besitzt auch für die Bewältigung der Komplexität von Arbeitsbeziehungen weitreichende Folgen. Einesteils schränkt die partnerschaftliche Zusammenarbeit entsprechende Praktiken des Entscheidens, oder mehr noch: der Willenserklärung, weitreichend ein. Die organisationale Komplexität wird reduziert, da keine offenen Fehden zwischen den Partnern gewünscht sind und die Fortführung einer produktiven Zusammenarbeit qua vorliegender Kontaktsysteme davon abhängig ist, dass auch persönliche Rollen unbeschädigt bleiben. Andernteils wiederum wird diese so vorreduzierte Komplexität durch indifferente Interaktionen gesteigert, die de facto eine gewisse Unsicherheit und Verunklärung der Entscheidungsbildung bedeuten, da zunächst auszuloten ist, wie weit die Grenzen des Zumutbaren und Akzeptablen wechselseitig erscheinen. Somit gilt: Der Grundsatz der vertrauensvollen Zu-

die Konflikt- und Eskalationsaversion der (sich nahestehenden und häufig partnerschaftlich zusammenarbeitenden) Akteure begründet. Eine derartige Wirkungsmacht und Reziprozität von Formalvorgaben findet sich selten; der Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit jedoch kann als Paradebeispiel dafür angesehen werden.

Abschließend sei auf übliche methodische Limitationen hingewiesen. Wie mit jeder Studie gehen auch mit der vorliegenden Arbeit Einschränkungen einher. Auswahl und Anzahl der befragten Akteure bieten lediglich einen ausschnittshaften Einblick in die Arbeit der Personalvertretung. Andersartige Zusammensetzungen an Teilnehmenden könnten demnach auch eine höhere Varianz an Ergebnissen zur Folge haben.

Literatur

- Baker, G./Gibbons, R./Murphy, K.J. (1999): Informal Authority in Organizations, in: *Journal of Law, Economics & Organization* 15 (1), JLEO Bureau Conference, S. 56-73.
- Barnard, C. (1938): *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA.
- Boschma R. A. (2005): Proximity and innovation: a critical assessment, in: *Regional Studies* 39 (1), S. 61-74.
- Flick, U. (2006): *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Reinbek bei Hamburg.
- Froschauer, U./Lueger, M. (Hg.) (2015): *Organisationen zwischen Dynamik und Stabilität*. Wien.
- Granovetter, M. (1985): Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, in: *American Journal of Sociology* 91 (3), S. 481-510.
- Jones, C./Hesterly, W. S./Borgatti, S. P. (1997): A General Theory Of Network Governance. Exchange Conditions and Social Mechanisms, in: *Academy of Management Review* 22 (4), S. 911-945.
- Koch, J./Sydow, J. (Hrsg.) (2013): *Organisation von Temporalität und Temporärem*. Managementforschung 23. Wiesbaden.
- Kuckartz, U. (2010): *Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten*. 3. Auflage, Wiesbaden.
- Kühl, S. (2018): Organisationskultur. Eine Konkretisierung aus systemtheoretischer Perspektive, in: *Managementforschung* 28 (1), S. 7-35.
- Kühl, S. (2013): *Organizations: A Systems Approach*. Farnham/UK; Burlington, VT/USA.
- Kühl, S. (2010): Informalität und Organisationskultur. Ein Systematisierungsversuch. Working Paper 03/2010. Verfügbar unter: <http://www.uni-bielefeld.de/soz/personen/kuehl/pdf/Informalitaet-und-Organisationskultur-Workingpaper-01062010.pdf>; Zugriff am 11.09.2018.
- Kühl, S. (2006): Welche Daseinsberechtigung hat Personalarbeit? Ein Thesenpapier mit Begründungen. Verfügbar unter: <http://www.uni-bielefeld.de/soz/personen/kuehl/pdf/Paper6.2006-Welche-Daseinsberechtigung-hat-Personalarbeit.pdf>; Zugriff am 11.09.2018.
- Kühl, S./Schütz, M. (2018): Organisationskultur – Verwaltungskultur. Eine neue Perspektive auf ein altes Thema, in: *Die Personalvertretung. Fachzeitschrift des gesamten Personalwesens für Personalvertretungen und Dienststellen* 61 (8), S. 297-311.
- Lamnek, S. (2005): *Qualitative Sozialforschung*. 4. Auflage, Weinheim.
- Levitt, B./March, J.G. (1996): Organizational Learning, in: M.D. Cohen & L.S. Sproull (Hrsg.): *Organizational Learning*. Thousand Oaks, CA.
- Luhmann, N. (2011): *Organisation und Entscheidung*. 3. Auflage, Wiesbaden.
- Luhmann, N. (2002): *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.
- Luhmann, N. (1983): *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt a.M.
- Luhmann, N. (1966): *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*. Berlin.

Maskell, P./Malmberg, A. (1999): Localised learning and industrial competitiveness, in: Cambridge Journal of Economics 23 (2), S. 167-185.

Meuser, M./Nagel, U. (2002): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Bogner, A./Littig, B./Menz, W. (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorien, Methoden, Anwendung. Opladen, S. 71-93.

Minssen, H./Riese, C. (2005): Der Co-Manager und seine Arbeitsweise. Die interne Arbeitsorganisation von Betriebsräten im Öffentlichen Personalverkehr. Verfügbar unter: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/34305/ssoar-indb-2005-4-minssen_et_al-Der_Co-Manager_und_seine_Arbeitsweise.pdf?sequence=1; Zugriff am 11.09.2018.

Noss, C. (2013): Strategisches Management und Zeit – Auf dem Weg zu einem integrativen Konzept zeitinduzierter Wettbewerbsvorteile, in: Koch, J./Sydow, J. (Hrsg.): Organisation von Temporalität und Temporärem. Managementforschung 23. Wiesbaden, S. 83-125.

Ortmann, G. (2013): Noch nicht/nicht mehr – zur Temporalform von Paradoxien des Organisierens, in: Koch, J./Sydow, J. (Hrsg.): Organisation von Temporalität und Temporä-

rem. Managementforschung 23. Wiesbaden, S. 1-48.

Ringel, L. (2015): Fluch und Segen informaler Strukturen, in: Froschauer, U./Lueger, M. (Hrsg.): Organisationen zwischen Dynamik und Stabilität. Wien, S. 97-128.

Röbken, H./Schütz, M. (2016): Die Personalverwaltung der Hochschulorganisation in Zeiten des Human Resource Managements. Konzeptionelle Beobachtungen und Befunde einer Befragungsstudie, in: Conrad, P./Koch, J. (Hrsg.): Managementforschung 25 – Management zwischen Reflexion und Handeln, S. 139-170.

Rüdt, D. (2007): Co-Management als neue Anforderung an Betriebsräte? Eine Untersuchung der Praxis. Working Paper, Eberhard Karls Universität Tübingen. Verfügbar unter: <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/47543/pdf/wip35.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; Zugriff am 11.09.2018.

Schäfer, M. (2015): Organisationsveränderung zwischen Befreiung und Zumutung. Eine Studie zum Strukturwandel an Volkshochschulen aus Mitarbeitersicht. Wiesbaden.

Seibel, W. (2016): Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung. Berlin.

Schütz, M./Röbken, H. (2017): Netzwerke, Spielhandlungen und instabile Verträge: Informale Ordnung in der Zusammenarbeit von Personalrat und Dienststelle, in: Die Personalvertretung (PersV). Zeitschrift des gesamten Personalwesens für Personalvertretungen und Dienststellen 59 (2), S. 51-63.

Simsa, R. (2001): Zeit in Organisationen, in: Gruppendynamik. Zeitschrift für angewandte Sozialpsychologie 32 (3), S. 259-267.

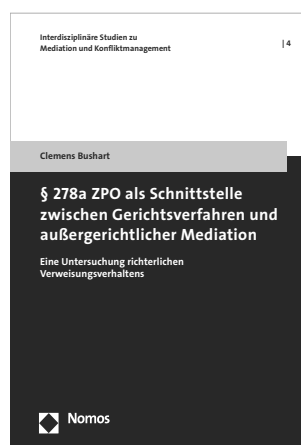
Tacke, V. (2014): Formalität und Informalität. Zu einer klassischen Unterscheidung der Organisationssoziologie, in: von Groddeck, V./Wilz, S. (Hrsg.): Formalität und Informalität in Organisationen. Wiesbaden, S. 37-92.

Thompson, J. D. (1967): Organizations in Action. New York.

Witzel, A. (2000): The Problem-Centered Interview. Verfügbar unter: www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132/2522; Zugriff am 8. Mai 2017.

Witzel, A. (1982): Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alternativen. Frankfurt a.M.

Eine empirische Untersuchung richterlichen Verweisungsverhaltens



§ 278a ZPO als Schnittstelle zwischen Gerichtsverfahren und außergerichtlicher Mediation

Eine Untersuchung richterlichen Verweisungsverhaltens

Von RA und Mediator Dr. Clemens Bushart

2019, ca. 275 S., brosch., ca. 59,- €

ISBN 978-3-8487-5667-4

(Interdisziplinäre Studien zu Mediation und Konfliktmanagement, Bd. 4)

Erscheint ca. April 2019

nomos-shop.de/40937

Der Autor untersucht empirisch, warum Richter den Parteien eines Rechtsstreits nur selten eine außergerichtliche Mediation vorschlagen, und zeigt auf, wie der vom Gesetzgeber als Verfahrensschnittstelle konzipierte § 278a ZPO zur Wahl eines passenden Konfliktbearbeitungsverfahrens beitragen kann.



www.nomos-elibrary.de

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49)7221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos