

Brandl, Sebastian; Stelz, Bernhard

Working Paper

Gestaltung Guter Arbeit durch Personalräte: Die Rolle von Beschäftigtenbefragungen

Working Paper Forschungsförderung, No. 036

Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Brandl, Sebastian; Stelz, Bernhard (2017) : Gestaltung Guter Arbeit durch Personalräte: Die Rolle von Beschäftigtenbefragungen, Working Paper Forschungsförderung, No. 036, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201707111131>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/215968>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 036, April 2017

Gestaltung Guter Arbeit durch Personalräte

Die Rolle von Beschäftigtenbefragungen

Sebastian Brandl und Bernhard Stelzl

Die Autoren:

Prof. Dr. Sebastian Brandl, Professor für Arbeitssoziologie und Sozialpolitik an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA) am Campus Schwerin. Forschungsschwerpunkte sind der demografische Wandel in der Arbeitswelt, der betriebliche Umgang mit Belastungen und Alterung, die Arbeit in und an Netzwerken sowie soziale Nachhaltigkeit.

Bernhard Stelzl, Diplom-Sozialpädagoge (FH) und Diplom-Politologe, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA) am Campus Schwerin im Projekt babs. Er ist zudem als Journalist und Evaluator in den Bereichen Soziales, Bildung und Jugend tätig.

ISSN 2509-2359

© 2017 Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de

Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

Inhalt

1. Einleitung	4
1.1 Beschäftigtenbefragungen als Ansatz für beteiligungs-orientierte Veränderungen	4
1.2 Zum methodischen Vorgehen im Projekt babs	7
1.2 Aufbau der Veröffentlichung	10
2. Betriebliche Gestaltung Guter Arbeit durch Befragungen	11
2.1 Restrukturierungen als Auslöser	11
2.2 Handlungsauftrag durch kritische Ergebnisse	12
2.3 Drei Betriebe – drei unterschiedliche Wege	13
3. Problemstellungen im Folgeprozess	21
3.1 Know-how-Defizite und Ressourcenengpässe	21
3.2 Heterogene Zielsetzungen	22
3.3 Konfektionierte Instrumente und betriebliche Spezifika	23
3.4 Selektive Umsetzung und langwieriger Folgeprozess	24
3.5 Information der Beschäftigten	25
3.6 Dominanz verhaltensorientierter Ansätze	25
4. Resümee	28
4.1 Impulse für die Arbeitsgestaltung	28
4.2 Partizipation der Beschäftigten	29
4.3 Empfehlungen	32
Literatur	36

1. Einleitung

1.1 Beschäftigtenbefragungen als Ansatz für beteiligungsorientierte Veränderungen

„Da die Mitarbeiter die Chance erhalten, ihre Meinung über die Mitarbeiterbefragung (MAB) in weitere Planungsprozesse einzubringen, wird... häufig von der MAB als Partizipationsinstrument gesprochen. Betrachtet man aber die Erhebung an sich, dann bleibt zunächst offen, inwieweit die Mitarbeitermeinung überhaupt bei weiteren Planungen weiter berücksichtigt wird. Dadurch, dass man jemanden nach seiner Meinung fragt, beteiligt man ihn noch nicht, aber wenn man jemanden erst gar nicht fragt, kann man ihn auch nicht beteiligen. Insofern kann die Durchführung einer Befragung durchaus als ein erster Schritt der Umsetzung einer partizipativen Führungsphilosophie verstanden werden.“ (Bungard et al. 2007: 10 f.)

Die „Umsetzung einer partizipativen Führungsphilosophie“ lässt sich durch die beteiligungsorientierte Gestaltung Guter Arbeit im Betrieb durch Betriebs- bzw. Personalräte ersetzen. Verwendet eine Interessenvertretung eine Beschäftigtenbefragung zur Gestaltung Guter Arbeit, ist die zentrale Fragestellung, wie bereits im Zitat aufgeworfen, „inwieweit die Mitarbeitermeinung überhaupt bei weiteren Planungen weiter berücksichtigt wird“. Letzteres ist der Ausgangspunkt des Projekts „Betrieblicher Umgang mit belastender Arbeit. Gestaltungsansätze aus Beschäftigtensicht“ (babs).¹ In dessen Mittelpunkt stand die (vergleichende) Analyse der Folgeprozesse betrieblicher Befragungen zur Arbeitsqualität.

Folgeprozesse von Beschäftigtenbefragungen werden in der Fachliteratur nicht eindeutig definiert (Deitering 2006: 45). Darunter verstehen lassen sich aber „alle Aktivitäten, die im Zusammenhang mit der Rück-

1 Zum Projekt siehe: <http://www.boeckler.de/11145.htm?projekt=2014-711-4> sowie www.hdba.de/hochschule/organisation/lehrende/profil-brandl/forschung-brandl/. Für Kommentare und Hinweise zu früheren Entwürfen und für eine insgesamt zugewandte Projektbegleitung danken wir allen einzelnen Mitgliedern des Projektbeirats.

spiegelung der Ergebnisse in die Organisation stehen“ (ebd.: 44, auch die folgenden Zitate). Deitering weist ferner darauf hin, dass „die verschiedenen Gruppen der Organisation ... angemessen über die Ergebnisse der MAB informiert werden“ müssen, damit die Ergebnisse optimal genutzt werden können. Dazu sei es ferner erforderlich, dass alle, die informiert werden, „die Ergebnisse verstehen und richtig bewerten“, damit es schließlich „zu sinnvollen Reaktionen und Aktionen“ komme. Letztlich aber, so Deitering, gebe es nach der Ergebnispräsentation vor der Geschäftsführung, in unserem Falle auch vor dem Personalrat, „zahlreiche Wege, um fortzufahren“.

Folglich standen im Forschungsvorhaben babs, ausgehend davon, warum und wie die Befragungen durchgeführt wurden, die Folgeprozesse im Fokus. Diese schließen ein: die Ergebnispräsentation und -interpretation und die Information über die Ergebnisse und den Folgeprozess im Betrieb, eingesetzte Arbeitsgruppen und durchgeführte Workshops, Empfehlungen und Maßnahmen, die eingeleitet wurden, Bewertungen der Maßnahmen durch Beschäftigte und Verantwortliche sowie die Aushandlungen zwischen Personalrat und Personal- bzw. Geschäftsleitung hinsichtlich der Gestaltung und der Inhalte des Folgeprozesses. Die verwendeten Instrumente selbst waren hingegen kein Untersuchungsgegenstand.

Betriebliche Mitarbeiterbefragungen werden üblicherweise aus der Sicht der Unternehmensleitung betrachtet (siehe u. a. Bungard et al. 2007; Deitering 2006; Towers-Watson 2015). Im Gegensatz dazu fokussiert das vorliegende Papier darauf, inwiefern aus Sicht der Beschäftigten und ihrer Vertretungen solche Befragungen einen Ausgangspunkt für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen bieten. Dies ist auch vor dem Hintergrund des in allen drei untersuchten Fallbetrieben (FA, FB und FC) des öffentlichen Diensts² zum Einsatz kommenden Instrumentariums des DGB-Index Gute Arbeit³ zu sehen. Auf Initiative der Gesamtpersonalräte kam dies im Jahr

2 Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst sind in der Industrial-Relations-Forschung kaum ein Thema (Keller 2010: 7). Ausnahmen bilden neuere Studien wie bspw. von Brehmer (2014), der eine quantitative Erhebung von 2007 zugrunde liegt, oder von Schmidt/Müller (2013), die zum Umgang mit der Leistungsentlohnung forschten.

3 Dieses Konzept fußt auf dem arbeitswissenschaftlichen Belastungs- und Beanspruchungskonzept. Das verwendete DGB-Index-Konzept unterteilt 15 Arbeitsdimensionen in drei Teilindizes: „Belastungen“, „Ressourcen“, „Einkommen und Sicherheit“, aus denen der Gesamtindex gebildet wird. Die Skala reicht von 0 bis 100. Als gute Arbeit gilt Arbeit mit mindestens 80 Indexpunkten, als mittelmäßig gilt Arbeit bei einem Wert von 50 bis 79 Indexpunkten, Arbeit mit einer Bewertung von unter 50 Indexpunkten gilt als schlechte Arbeit. Zur Methode und Methodendebatte insbesondere um die Bildung der Indizes und

2010 zur Anwendung. Die Betriebe sind, ähnlich dem öffentlichen Dienst insgesamt, gekennzeichnet durch Personalabbau und eine geringe Anzahl von Neueinstellungen Jüngerer. In Folge liegt das Durchschnittsalter der Beschäftigten nunmehr zwischen 47 und 55 Jahren. Die Betriebe wurden in den letzten beiden Jahrzehnten mehrfach umstrukturiert, wodurch sich die Aufgabenbereiche der Betriebe und der Beschäftigten veränderten.

Bevor aber darauf näher einzugehen ist, wird zunächst ein Überblick über die verschiedenen Formate von Befragungen zur Arbeitsqualität und deren Schwerpunkte gegeben.

1.1.1 Bundesweite Beschäftigtenbefragungen

In überbetrieblichen, repräsentativen Beschäftigtenbefragungen wird immer wieder ein teils hohes Anforderungs- und Belastungsniveau der Erwerbstätigen festgestellt. So sieht die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) mit dem Stressreport 2012 ihre Befragungsergebnisse zu psychischen Anforderungen von 2005/06 „z. T. auf hohem Niveau“ bestätigt (BAuA 2013: 4; siehe auch Lohmann-Haislah 2012). Zugleich verweist die BAuA darauf, dass differenzierte Analysen auf Betriebsebene zum Umgang mit Belastungsquellen nur begrenzt vorlägen.

Eine Reihe weiterer Studien zu Arbeitsqualität und Arbeitszufriedenheit kommt zu mehr oder weniger ähnlichen Ergebnissen. Regelmäßig macht die Studie Gallup Engagement Index deutlich, dass die Mehrheit der Beschäftigten nur eine geringe emotionale Bindung an ihr Unternehmen aufweist (68 %) und ein nicht unerheblicher Teil bereits innerlich gekündigt hat (16 %; Gallup 2016). Laut einer Befragung der Manpower Group Deutschland (2016) ist jede bzw. jeder Zweite unzufrieden im Job. In einer ver.di-Befragung gaben 71 Prozent der Befragten eine hohe Arbeitsbelastung an (ver.di 2015). Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS 2015; INQA 2015) hat ermittelt, dass 70 Prozent der Beschäftigten von schlechten bis mittelmäßigen Arbeitsbedingungen betroffen sind.

Es liegen auch abweichende Studien vor. So gibt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (Brenke 2015)⁴ an, dass nur ein Achtel der Be-

der Indexwerte siehe Fuchs (2007), Fuchs/Kistler (2009), kritisch Prümper/Richenhagen (2009) sowie zur Weiterentwicklung Holler (2013) und Holler et al. (2014).

4 Auf eine vertiefte Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Konzepten von Arbeitszufriedenheit und -qualität und entsprechenden Erhebungsmethoden muss hier verzichtet werden (siehe hierzu u. a. Brenke 2015; Schmucker 2015).

schäftigten mit dem Job unzufrieden sei (basierend auf der Auswertung einer einzigen Frage im SOEP). Eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft kommt auf Grundlage einer Auswertung der Angaben von IT-Beschäftigten in der BIBB/BAuA-Beschäftigtenbefragung zum Ergebnis, dass nur bei vier Prozent der Beschäftigten ein erhöhtes Belastungsrisiko vorläge (Hammermann/Stettes 2015).

1.1.2 Betriebliche Befragungen

Zielsetzung, Methoden und Ergebnisse der o.g. Studien unterscheiden sich. Durch die heterogene Erkenntnislage wird die Empfehlung der BAuA bekräftigt, differenzierte Analysen durchzuführen. Jedoch sind solche Analysen ebenso wie konkrete Aktivitäten zur Verbesserung der Beschäftigten-gesundheit, zur Senkung der Belastungen oder zur Gestaltung alter(n)sgerechter Arbeit (siehe Bechmann et al. 2012) nur begrenzt verbreitet. Dort wo betriebliche Beschäftigtenbefragungen durchgeführt und Maßnahmen eingeleitet werden, steigt die Sensibilität der Beschäftigten und Vorgesetzten. Zugleich zeigen Forschungsergebnisse sowie Einschätzungen von Personalverantwortlichen und Betriebs- bzw. Personalräten, dass die eingeleiteten Maßnahmen von Beschäftigten häufig unzureichend angenommen oder als nicht problemangemessen kritisiert werden (siehe Brandl/Stelzl 2013: 82 f.). Insgesamt gesehen stellt die Gestaltung der Folgeprozesse eine große Herausforderung für Betriebe dar. Eine Unternehmensberatung gibt an, dass 64 Prozent der von ihr befragten Betriebe damit Probleme haben (Towers-Watson 2015: 1).

Diesen Anforderungen sehen sich auch Betriebs- und Personalräte gegenüber, wenn sie versuchen, Gute Arbeit in ihren Betrieben mittels Befragungen zu gestalten. Unterstützt durch die Gewerkschaften und den auf Bundesebene regelmäßig durchgeführten Befragungen zum DGB-Index Gute Arbeit haben in den letzten Jahren Betriebs- und Personalräte begonnen, dieses Instrumentarium in ihren Betrieben einzusetzen.

1.2 Zum methodischen Vorgehen im Projekt babs

An die bisherigen Ausführungen anknüpfend, lauteten die Fragen des Forschungsprojekts babs:

- Wie sind die Arbeitnehmervertretungen mit den Befragungsergebnissen umgegangen?
- Wie wurden die Beschäftigten in den Folgeprozess eingebunden?

Die untersuchten Betriebe (mit aktuell circa 500, 1.250 und 1.900 Voll- und Teilzeitbeschäftigten) sind um die Jahrtausendwende aus ehemals zersplitterten Verwaltungen hervorgegangen und als Gründungen im Zuge des New Public Managements zu verstehen. Durch die Zusammenführung räumlich aufgeteilter, aber fachlich ähnlicher Ämter und Verwaltungen auf Landesebene wurde auf Effizienzgewinn und Personalabbau gezielt. Die Betriebe fungieren als Dienstleister für Landes- und Bundeseinrichtungen und setzen Projekte in deren Auftrag um. Sie sind nachgeordnete Behörden von Landesministerien und in deren Personalhaushalt eingestellt.

Im Anschluss an die Fusionen fanden wiederholt Restrukturierungen statt. Die Aufgaben der Betriebe wurden erweitert, das Auftragsvolumen weitete sich deutlich aus. Ihr Bilanzvolumen bewegt sich im einstelligen Milliardenbereich. Seit den Fusionen wurde im Schnitt circa ein Drittel der Beschäftigten über natürliche (Alters-)Fluktuation und teils über Ausgliederungen abgebaut. Diese Veränderungen waren in zwei der drei Fallbetriebe der Ausgangspunkt, arbeitgeberseitige Beschäftigtenbefragungen durchzuführen. Während diese Arbeitgeberbefragung in einem Fallbetrieb (FC) folgenlos blieb und eingestellt wurde, wird in einem anderen Fallbetrieb (FA) seit über zehn Jahren regelmäßig eine solche Befragung durchgeführt.

Mittels mehrstufiger qualitativer Betriebsfallstudien (siehe zu diesem Instrument Pongratz/Trinczek 2010) wurde im Projekt babs der den Befragungen folgende Prozess untersucht. Nach der vorgelagerten Analyse betrieblicher Dokumente zum Fallgeschehen wurden im Jahr 2015 zehn Experteninterviews mit Vertreter/innen der Personalseite und des Personalrats sowie 28 problemzentrierte Interviews mit Beschäftigten durchgeführt (siehe zu dieser Interviewform Mayring 2002: 66 ff.). Im Fokus standen die Kernbeschäftigten der Betriebe, vornehmlich technisch bzw. akademisch qualifizierte Projekt- oder Objektmanager/innen, die vielfach in wechselnden Arbeits- und Projektgruppen tätig sind. Die meisten Beschäftigten sind länger als 15 Jahre im Betrieb. Der Frauenanteil liegt zwischen 35 und knapp 50 Prozent. Verbeamtung, Befristung und Zeitarbeit spielen eine geringe Rolle. Auch sind nur etwa zehn Prozent teilzeitbeschäftigt, überwiegend Frauen. Einen Überblick über die drei Fallbetriebe vermittelt Tabelle 1.

Tabelle 1: Überblick Betriebsfälle

	Fallstudie A	Fallstudie B	Fallstudie C
Betriebsgründung durch Zusammenlegung	Anfang 2000er Jahre		
regelmäßige Mitarbeiterbe- fragung	ab Mitte 2000er Jah- re		
einmalige Mitarbeiterbe- fragung			Mitte 2000er Jahre
Gute-Arbeit-Befragung	2010	2010	2010
Beteiligungsquote Gute- Arbeit-Befragung, circa	60 %	40 %	50 %
Indexpunkte, Gute-Arbeit- Befragung, gesamt (max. 100)	56	51	55
Anzahl der Beschäftigten 2010, circa	2.100	700	1.300
Anzahl der Beschäftigten 2015, circa	1.900	500	1.250
Ältere im Betrieb	k.A.	Altersschnitt 55 Jahre (2015)	über 55 Jahre 2010: 22 % 2015: 30 %
Frauenanteil	45 %	50 %	35 %
Wiederholungsbefragung zu Guter Arbeit			X

Quelle: Eigene Darstellung

Im Sample der 28 interviewten Beschäftigten sind zwölf Frauen und 16 Männer vertreten, darunter 18 Beschäftigte mit langer Betriebszugehörigkeit im Alter von 50 bis 64 Jahren. Ferner wurden zehn „Jüngere“ zwischen 22 bis 45 Jahren befragt, darunter befristet Beschäftigte und Teilzeitkräfte. Als Projektmanager/innen oder technische Expert/innen waren 15 der Personen tätig. Das heißt, sie hatten eine akademische Ausbildung oder waren Techniker. Befragt wurden ferner sieben Fachkräfte mit Berufsausbildung und sechs Personen, die eine (stellvertretende) Führungsfunktion ausüben.

Nach der kategorialen Auswertung der Einzelinterviews folgten ein bzw. zwei Fokusgruppen-Workshops pro Betrieb, mit denen Ergebnisse aus den Einzelinterviews kommunikativ validiert, betriebliche Diskurse identifiziert und Lösungsvorschläge für identifizierte Problemlagen erarbeitet wurden.⁵ Hinzu kamen Experteninterviews und Workshops mit der den Prozess begleitenden gewerkschaftlichen Branchengruppe.

1.3 Aufbau der Veröffentlichung

Die Gute-Arbeit-Befragungen in den Fallbetrieben liegen mehrere Jahre zurück, sodass jeweils ein längerer Nachfolgeprozess beobachtet werden kann. Der betriebliche Prozess und die Erfahrungen der Personalräte und der Arbeitgeber sowie die Rezeption durch die Beschäftigten bilden die Basis für die folgende Darstellung. Trotz ähnlicher Ausgangslage und ähnlichen Befragungsergebnissen sowie der Begleitung durch eine bundesweite, ehrenamtliche ver.di-Arbeitsgruppe der Personalräte, mittels der sich die Personalräte der einzelnen Landesbetriebe zu Branchenangelegenheiten informieren und abstimmen, können verschiedene Wege des Umgangs mit den Ergebnissen von Beschäftigtenbefragungen beschrieben werden (Kapitel 2). Zugleich können übergreifende Schwierigkeiten und Problemstellungen im Befragungsprozess, von der Vorbereitung über die Durchführung der Befragung bis hin zum langwierigen Folgeprozess, benannt werden (Kapitel 3). Im abschließenden vierten Kapitel werden die empirischen Beobachtungen in Bezug auf die beiden genannten Fragestellungen resümiert.

⁵ Siehe zur kategorialen Auswertung von Interviews Kuckartz (2014: 77 ff.) und zum Thema Fokusgruppen Flick (2009: 248 ff.).

2. Betriebliche Gestaltung Guter Arbeit durch Befragungen

2.1 Restrukturierungen als Auslöser

Die Ausgangslage der untersuchten Betriebe war ähnlich. Nach den Fusionen wurde ein Personalabbau eingeläutet und die Betriebe durchliefen mehrfach Restrukturierungen. Durch Beschäftigtenbefragungen wollten zunächst die Arbeitgeber in zwei Betrieben die Folgen dieser Restrukturierungen ermitteln. Später griffen die Personalräte das Befragungsinstrument auf.

Der Impuls für die Gute-Arbeit-Befragung kam in allen drei Fallbetrieben aus der eben erwähnten bundesweiten, ehrenamtlichen ver.di-Arbeitsgruppe der Personalräte. Dort wurde über das Instrument informiert. Weil diese Gruppe übergreifend feststellte, „dass es kaum ... Personalbemessungsgrundlagen gab ..., hat man dann gesagt, wir könnten ... eine Befragung ... mit dem DGB-Index machen“ (Personalrat FA). Übergreifend ging es den Personalräten darum,

- die im Betrieb diskutierten Belastungswahrnehmungen zu objektivieren und eine repräsentative Argumentations- und Handlungsgrundlage in Bezug auf die kritische Personalsituation zu erhalten.
- Ferner wollte man eine Sensibilisierung für das Thema Gute Arbeit erreichen.

Im Detail variieren die Zielsetzungen. So hebt ein Personalrat in einem der Fallbetriebe hervor, dass es ihm um eine Selbstversicherung ging, inwieweit seine eigene Wahrnehmung der Arbeitsbedingungen mit den Einschätzungen der Beschäftigten übereinstimmt:

„Das war für mich wichtig rauszukriegen, wie die ihre Arbeit sehen, ob ich das nur so sehe oder ob die anderen das auch so sehen. Also letztendlich war das für mich auch eine Stär-

kung von meinem Empfinden zu sagen, ja, das sehen die anderen auch so, wie du es siehst.“ (Personalrat FB)

Die Beschäftigten zu aktivieren, „näher an die Kollegen ranzukommen“ und sie entsprechend stärker an die Arbeit der Interessenvertretung zu binden, sowie die Wahrnehmung des Personalrats im Betrieb zu verbessern, „indem man eben Präsenz zeigt... und sagt, wir machen was und wir tun ja was für euch“ (ebd.), waren weitere Intentionen dieses Personalrats.

Im dritten Fallbetrieb wurde der Impuls aus der Fachgruppe nicht nur aufgegriffen, „weil wir ja immer wieder unter zunehmenden Arbeitsdruck leiden“ (Personalrat FC). Man wollte vielmehr einen Prozess starten, der sich von vorhergehenden, in der Wahrnehmung des Personalrats folgenlosen und gescheiterten betrieblichen Mitarbeiterbefragungen absetzen und nachhaltiger sein sollte.

2.2 Handlungsauftrag durch kritische Ergebnisse

In allen drei Betrieben wurde die Gute-Arbeit-Befragung einvernehmlich mit der Geschäftsführung durchgeführt. Es wurden Beteiligungsquoten von 40 bis 60 Prozent erreicht. Diese Quoten stellten sich nicht von allein ein, sondern waren mit erheblichem Aufwand für die Personalräte verbunden. Die Beschäftigten wurden teilweise mehrfach persönlich angesprochen. Als besonders förderlich wird in einem Betrieb die Verteilung von anonymen Zugangscodes zur Onlinebefragung auf Karteikarten bewertet (siehe hierzu Fußnote 7).

Die Ergebnisse in den Fallbetrieben weisen ein ähnliches Muster auf. Nur ein Wert, Kollegialität, erreichte einmalig 81 Punkte und ließ sich damit dem Bereich gute Arbeit zuordnen. Die anderen Werte aber lagen im mittleren, nicht wenige im unteren Bereich (siehe zu den Messmethoden Fußnote 3). Entsprechend lagen alle Durchschnittswerte knapp über der Schwelle zu schlechter Arbeit.

Gegenüber dem Gesamtindex des öffentlichen Dienstes (dieser lag bei 62 Punkten; siehe DGB-Index 2011), schnitten die Fallbetriebe mit 7 bis 11 Punkten weniger (insgesamt 51 bis 55 Punkte) deutlich schlechter ab. Auch die Abstände bei den fallübergreifend am schlechtesten bewerteten Dimensionen (Aufstiegsmöglichkeiten, leistungsgerechtes Einkommen, Ar-

beitsintensität, Arbeitsplatzsicherheit) fielen mit minus 4 bis minus 22 Punkten überwiegend höher aus.⁶

2.3 Drei Betriebe – drei unterschiedliche Wege

Diese Werte verweisen auf spezifische Problemlagen in den Betrieben. Jedoch ergeben sich aus den Werten keine unmittelbaren Handlungsaufträge für die Personalräte bzw. die betriebspolitischen Akteure. Bei vergleichbarer Ausgangslage und bei gleichem Erhebungsinstrument lassen sich drei unterschiedliche Wege im Umgang mit den Befragungsergebnissen skizzieren.

2.3.1 Argumentationshilfe für mehr Personal (FA)

Diese teils schlechten Ergebnisse waren seitens des Personalrats und der Landesfachgruppe der Gewerkschaft ver.di der Ausgangspunkt, um Maßnahmen zu identifizieren und an die betrieblichen und überbetrieblichen Entscheidungsträger heranzutreten. Eine gemeinsame Gute-Arbeit-Arbeitsgruppe mit dem Arbeitgeber wurde nicht gegründet. Allerdings wurden die Ergebnisse in zentrale Arbeitsgruppen eingespeist, die im Zuge der regelmäßigen Arbeitgeberbefragungen eingesetzt worden sind und die mit Fragen wie der Prozessoptimierung beauftragt waren.

Es gelang dem Personalrat, das Thema atypische Beschäftigung auf die Agenda zu bringen. Die Werte bei der Dimension Arbeitsplatzsicherheit fielen überraschend schlecht aus, womit im öffentlichen Dienst kaum jemand gerechnet hatte. Unter anderem deshalb wurde Handlungsbedarf vor allem in Bezug auf die vielen befristeten Beschäftigungsverhältnisse und die wachsende Zahl von Leiharbeiter/innen gesehen. Es gelang, gestützt durch die Argumente aus der Befragung, den Betrieb bzw. den Dienstherrn davon zu überzeugen, einen Teil dieser Stellen in Festanstellungen umzuwandeln. Das Thema war kampagnenfähig. Die politischen Entscheidungsträger konnten die Ergebnisse, die anzeigten, dass es im öffentlichen Dienst keine „Gute Arbeit“ gab, schwerlich ignorieren, da sie selbst ähnliche Ziele verfolgten.

6 Ähnliche Ergebnismuster finden sich auch bei anderen betrieblichen Anwendungen des Index Gute Arbeit, siehe bspw. Input Consulting (2011: 12 ff.).

Angesichts der hohen Vergabequote bei gleichzeitig knapper Personalbesetzung stellte der Personalrat zudem Kostenvergleichsrechnungen zwischen Vergabe und interner Erbringung an. In einem günstigen Umfeld – Aufgabenaufwuchs in Kombination mit einer öffentlichen Diskussion über die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Diensts (vgl. Brandl/Stelzl 2014) – konnte eine Trendwende beim Personalabbau eingeläutet werden. Die Landesregierung beschloss erstmals seit Jahren einen Personalaufwuchs. Dazu waren mindestens zwei Elemente aus dem Folgeprozess wichtig: Zum einen konnte mit der Gute-Arbeit-Befragung die teils geringe Arbeitsqualität dokumentiert werden. Zum anderen konnte dargelegt werden, dass es sich nicht rechnet, weiterhin eigenes Landespersonal abzubauen und Leistungen nach außen zu vergeben. Diesen Prozess schildert ein Personalrat wie folgt:

„Wir hatten dann mal so eine Aufstellung gemacht und auch mit dem Finanzminister darüber diskutiert. [Dabei] wurde gesagt, die Eigenleistungsquote sollte nicht unter ... % sinken. Wir haben uns mal die Projekte angeguckt. Es ist ja nicht weniger Arbeit geworden, ... wir mussten uns also immer mehr Externe einkaufen und da haben wir mal auf die Kosten geschaut und haben dann festgestellt, die sind wesentlich teurer. ..., die müssen wir ja noch begleiten da drin ... dann sind auch ... KW-Vermerke gestrichen [worden]. ..., das ist ein Verdienst aus der [gewerkschaftlichen] Fachgruppe heraus, sich dem Thema mal anzunehmen [und damit] nach draußen“ zu gehen. (Personalrat FA)

Zur Befragung äußert sich der Personalrat selbstkritisch, da die Resonanz in der Belegschaft und die Einschätzungen, was die Interaktion mit den Beschäftigten betrifft, nicht optimal gewesen seien. Jedoch, so die Auskunft eines Personalrats, lag der Schwerpunkt des Personalrats nicht auf der weiteren Beteiligung der Belegschaft. In diesem Betrieb hat eine solche Herangehensweise mit der arbeitgeberseitig durchgeführten Befragung Tradition. Dieser sehr umfänglichen Befragung schloss sich kein systematischer Folgeprozess an. Vielmehr sind diese Befragungen im Kern Feedback-Instrumente für die Führungskräfte, denen es dezentral obliegt, mit ihren Beschäftigten ggf. Handlungsbedarfe aus der Befragung abzuleiten. Die im Zuge der Arbeitgeberbefragung nach und nach eingesetzten zentralen Arbeitsgruppen widmen sich einzelnen Aspekten, wie der Vereinfachung der Prozesse oder der Gesundheitsthematik.

In den Interviews mit den Beschäftigten spiegelt sich dies wider. Die erzielten Erfolge führen die Beschäftigten selten auf die Gute-Arbeit-Befragung zurück. Erklären lässt sich das zum einen mit der zeitlichen Lücke zwischen der Gute-Arbeit-Befragung und den Neueinstellungen. Ferner ist vielen Beschäftigten die zeitlich zuletzt und wiederholt durchgeführte be-

triebliche Befragung präsenter. Gerade aber deshalb verweisen die Befragten aus diesem Betrieb auf eine gewisse Beteiligungsmüdigkeit aufgrund der häufigen Befragungen und den nicht kurzfristig spürbaren Wirkungen. Diese Beobachtungen der Beschäftigten werden vom Personalrat geteilt.

Der wesentliche Effekt der Gute-Arbeit-Befragung scheint darin zu liegen, dass die Ergebnisse als Argumentationsgrundlage in der betriebs- und landespolitischen Auseinandersetzung über die Personalbesetzung genutzt werden konnten. Die Befragung und weitere Analysen bildeten eine Grundlage für die Darstellung, dass sich stetiger Personalabbau und unsichere Arbeitsverhältnisse auf Dauer negativ auf das Befinden der Beschäftigten auswirken und Outsourcing höhere Kosten verursacht als die Eigenerbringung von Leistungen. In einem schwächeren Maße hat sich auch eine Sensibilisierung für das Thema „Gute Arbeit“ ergeben. Die Ergebnisse der Gute-Arbeit-Befragung führten dazu, dass die regelmäßig vom Arbeitgeber durchgeführte Befragung zu Gesundheitsaspekten aus der Index-Befragung erweitert und das betriebliche Gesundheitsmanagement insgesamt aufgewertet wurde. Die zentralen Arbeitsgruppen werden von den befragten Beschäftigten hingegen als kaum wahrnehmbar bis ineffektiv beschrieben.

Für den Personalrat wie für den Betrieb ist nunmehr die Ausgestaltung der Neueinstellungen eine Herausforderung. Zumindest kurzfristig ist keine Entlastung zu erwarten, weil die neuen Mitarbeiter/innen eingearbeitet werden müssen und diese sich vor allem zusätzlichen neuen Aufgaben widmen sollen.

2.3.2 Personalratsarbeit mit Beschäftigten (FB)

Ähnliche Problemlagen wie im Betrieb FA finden sich auch im zweiten Fallbetrieb. Seit seiner Gründung hat sich die Anzahl der Beschäftigten nahezu halbiert und die Geschäftsbereiche wurden mehrmals örtlich und inhaltlich verändert.

Die Erwartung des Personalrats, mit der Gute-Arbeit-Befragung von den Beschäftigten eine objektivierte Einschätzung zu den Problemlagen im Betrieb zu erhalten, hat sich mit den betrieblich repräsentativen Ergebnissen erfüllt. Grundlegend besteht eine gute Zusammenarbeit zwischen den arbeitspolitischen Akteuren. Die Geschäftsführung ließ die Gute-Arbeit-Befragung zu und ist in weiten Teilen, wenn auch mit teils erheblicher zeitlicher Verzögerung, bei der Umsetzung einzelner Maßnahmen unterstützend tätig. Problembewusstsein ist auf allen Seiten vorhanden, jedoch bestan-

den große Schwierigkeiten, die Ergebnisse der Befragung in konkrete Bearbeitungsprozesse zu übersetzen. Die im Laufe der Jahre, teils schon vor der Gute-Arbeit-Befragung entwickelten Maßnahmen sind mit Ausnahme der Einrichtung räumlich flexibler Arbeitsplätze überwiegend im Bereich des betrieblichen Gesundheitsmanagements (Sport, Massagen) angesiedelt und greifen die Belange der Beschäftigten und deren Verunsicherung nur begrenzt auf. Die Aktivitäten im Bereich Gesundheitsmanagement sind verhaltensorientiert ausgerichtet und werden auch vom Personalrat als entwicklungsfähig geschildert. Die dafür eingerichtete Arbeitsgruppe, an der der Personalrat federführend beteiligt ist, verfügt nun, fünf Jahre nach der Befragung, erstmals über ein eigenes Budget für Maßnahmen, was dazu führt, dass Einzelaktivitäten nicht mehr gesondert beantragt werden müssen.

Die Geschäftsführung ist sich der weiterhin angespannten Lage im Betrieb bewusst. Die Gute-Arbeit-Befragung wurde als Bestätigung bereits vermuteter Problemlagen gesehen. Neben dem Personalabbau sorgen vor allem die mangelhafte Transparenz und Kommunikation für Misstrauen im Betrieb. Dies führte dazu, dass die letzte größere Restrukturierung deutlich intensiver kommuniziert wurde. Zudem wird von der Geschäftsführung mit der Erarbeitung eines Leitbildes versucht, Orientierung in Zeiten des Wandels zu geben. Dieser Prozess erfolgt jedoch wesentlich „top-down“.

In dieser Gemengelage positioniert sich der Personalrat als pragmatischer Modernisierer. Die Notwendigkeit der Veränderung des Betriebes wird – wie in den anderen Fallbetrieben auch – nicht infrage gestellt, aber es wird ein Ende des Personalabbaus gefordert und die Gestaltung der Arbeitsbedingungen als wichtiges Handlungsfeld erschlossen. Zugleich war mit der Gute-Arbeit-Befragung die Zielsetzung verbunden, mehr Beschäftigte für die Arbeit der Interessenvertretung zu interessieren. Dies gelang jedoch kaum. Auch ein die Befragung begleitender Blog hat wenig Zuspruch erhalten. Seitens befragter Beschäftigter wird moniert, dass die Beschäftigten zwar Kritik äußerten, aber nicht betriebsöffentlich. So klagt eine ältere Ingenieurin, dass, „wenn es dann mal darauf ankommt, wirklich mal einfach zu sagen, worum geht es euch, dann kriegen die Leute sowieso die Zähne nicht auf. Dann wird nicht geredet.“

Diese implizite Forderung, sich zu engagieren, wird nahezu wortgleich in allen Fallstudien erhoben. Zugleich äußerten Beschäftigte im Folgeprozess den Wunsch nach mehr Kommunikation im Betrieb, auch mit dem Personalrat. Moniert wurde eine persönliche und außerhalb der Zentrale auch räumliche Entfernung des Personalrats und der Geschäftsführung von den Beschäftigten. Die Kritik der Beschäftigten fasst eine ältere technische

Fachkraft und nicht freigestelltes Personalratsmitglied einer Niederlassung dahingehend zusammen, dass „der Personalrat ... z. T. auch sehr weit weg ... [von den] Kollegen [in den Standorten ist] ... , und wir haben dadurch, dass wir weniger Mitarbeiter geworden sind, ... unsere Mitglieder [im Personalrat] reduziert“. Der Personalabbau hat also auch die Ressourcen des Personalrats, in der Fläche präsent zu sein, minimiert.

Auf die Kritik wurde reagiert: Zum einen wurden Personalratssitzungen und gemeinsame offene Sprechstunden mit der Geschäftsführung auch in den Niederlassungen eingeführt. Zum anderen wollte der Personalrat bereits im Anschluss an die Gute-Arbeit-Befragung zu Klärung der schlechten Ergebnisse Workshops ohne Arbeitgeberbeteiligung durchführen, was dieser aber lange verwehrte. Erst zum babs-Befragungszeitpunkt willigte dieser in deren Durchführung ein.

Die Erfahrungen mit diesen abteilungs- oder örtlich fokussierten und vom Personalrat moderierten Workshops werden vom Personalrat und von den Beschäftigten als sehr positiv geschildert. In diesen Workshop mit circa 20 Beschäftigten

„...kam dann schon ein bisschen was [an Problemschilderungen und Lösungsideen zur Sprache]. ... da geht es ja auch um eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen, und das hatten wir, ja haben wir gerade abgeschlossen und [der Geschäftsführung] die Auswertung gegeben, ... weil die Probleme Personalabbau, Übergabe und so was, kommen ja da auch überall, kommen in allen Bereichen vor, die wir haben.“ (Ältere technische Fachkraft und Personalrat)

Der Vorteil von kleineren, dezentralen Versammlungen ist darin zu sehen, dass sich die Beschäftigten eher trauen, Probleme anzusprechen:

„Also ich erhoffe mir jetzt durch diese Einzelpersonalversammlungen, die sie an den verschiedenen Standorten durchgeführt haben, und mit diesen Fragen/Antworten was da rausgekommen ist, dass bei der nächsten Personalversammlung was Sinnvolles rauskommt. Naja, es ist ja doch immer schwierig, sich vor so einer Masse hinzustellen und eine Frage an den Geschäftsführer zu stellen oder an den Personalrat, als wenn man es in einer kleinen Gruppe macht.“ (Älterer Projektmanager)

Damit hat sich die Nähe zu den Beschäftigten und v. a. der Austausch über deren konkrete Problemlagen intensiviert. Die Einstellung des Blogs und andere Hinweise lassen vermuten, dass trotz neuer Medien das persönliche Gespräch weiterhin höher gewichtet wird und dass es mehr Gelegenheiten für Beschäftigte wie für den Personalrat bedarf, die Beteiligungslernen ermöglichen.

Insgesamt wird die Arbeit des Personalrats von den im Projekt babs befragten Beschäftigten überwiegend „als in Ordnung“ empfunden. Bezogen auf das Projekt Gute Arbeit war es hingegen für die Befragten wie schon im ersten Fall aufgrund der langen Zeitspanne, die zwischen der Erhebung und den babs-Interviews lag, schwierig, immer einen Zusammenhang zwischen den Aktivitäten im Betrieb und der Befragung herzustellen. Für den Personalrat aber war die Gute-Arbeit-Befragung ein starker Impuls, um stärker auf die Beschäftigten zuzugehen sowie um Probleme und konkret umsetzbare Lösungsansätze benennen zu können.

2.3.3 Lernprozesse und Mobilisierung von Ressourcen (FC)

Auch der dritte Fallbetrieb hat in den beiden vergangenen Jahrzehnten Fusionen und Restrukturierungen hinter sich gebracht. Zum Erhebungszeitpunkt im babs-Projekt stand eine weitere Reorganisation eines Teilbereichs an. Im Vergleich zum Zeitpunkt der Gründung des Unternehmens sind dort heute etwa ein Viertel weniger Personen beschäftigt. Wie in den anderen Betrieben auch kam es zur Ausweitung der Aufgabenbereiche und zu einer deutlichen Erhöhung des Umsatzvolumens.

Bei ähnlichen Problemen wie bei den beiden anderen Fallbetrieben – Personalabbau, Restrukturierungen, starre Verwaltungsabläufe, optimierbare Kommunikation – wurde die Initiative der ver.di-Fachgruppe und des Personalrats trotz anfänglicher Bedenken in den eigenen Reihen aufgegriffen, um einen Prozess Gute Arbeit anzustoßen. Das Motiv lag in der Überzeugung, dass „wir ja immer wieder unter zunehmendem Arbeitsdruck leiden“ (Personalrat FC). Auch ging es darum, einen Prozess zu starten, der sich von einer vorausgegangenen betrieblichen Mitarbeiterbefragung absetzen und nachhaltiger als diese sein sollte.

Zugleich schätzte der Personalrat die Lage so ein, dass er eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen nicht allein bewirken kann. Auf dessen Initiative wurde eine Arbeitsgruppe zum Folgeprozess Gute Arbeit unter Beteiligung von Geschäftsführung, Personalabteilung und Personalrat eingerichtet. Diese Gruppe wählte prioritär zu bearbeitende Handlungsfelder aus. Zusätzlich konnte eine externe Beratung und Moderation für die Arbeitsgruppe gewonnen werden. Dem Betrieb entstanden hierfür keine Kosten, weil Landes- und europäische Fördermittel akquiriert werden konnten.

Die Berater/innen griffen die Befragungsergebnisse auf und entwickelten ein umfängliches Handlungspaket, das sie etwa ein Jahr nach der Befragung vorlegten. Das heißt, nur die Festlegung der Handlungsfelder, nicht

aber die Definition möglicher Maßnahmen erfolgte anfänglich im Betrieb. Ausgehend von den Vorschlägen der Beratung und teils unter Einbezug einzelner Beschäftigter wurden von der Arbeitsgruppe Arbeitsthemen bestimmt und konkrete Verbesserungsmaßnahmen auf den Weg gebracht, die in einer entsprechenden Dienstvereinbarung fixiert wurden. Etwa zwei Jahre nach der Befragung wurden erste Maßnahmen wie eine Kampagne zu Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst oder die Standardisierung von Bewerbungsgesprächen auf den Weg gebracht. Ferner wurden Verbesserungsprozesse gestartet, die sich teils über mehrere Jahre erstreckten. Unter anderem gab es Bemühungen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, und die Führungskräfte sollten für das Thema Gute Arbeit sensibilisiert werden. Evaluiert wurden diese Aktivitäten nicht, aber nach dem Abschluss des babs-Projekts fand erneut eine Gute-Arbeit-Befragung statt.

In diesem Fallbetrieb wurde mit der Gute-Arbeit-Befragung ein Prozess angestoßen, der auf die Gestaltung der Arbeitsbedingungen Einfluss nehmen wollte. Nach Ansicht von befragten Personalräten und Beschäftigten sind etliche Anregungen für Verbesserungen aus der Befragung in die betriebliche Praxis eingeflossen. Besonders zeige sich das im Bereich „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“. Hierbei konnte mittels dezentraler Arbeitsgruppen, in denen sich Betroffene engagierten, das höchste Maß an Beteiligung der Belegschaft erreicht werden. Insgesamt wurden viele Themen angesprochen, die sich nicht nur auf Gesundheitsmanagement und Verhaltensprävention reduzieren lassen, sondern auch die Gestaltung der Rahmenbedingungen (Arbeitszeit) und des internen Umgangs (Führung) in den Fokus nahmen. Die externe Begleitung erstreckte sich über drei Jahre. Zudem konnte eine betrieblich finanzierte Wiederholungsbefragung mit dem Arbeitgeber vereinbart werden.

Aufgrund von Zeitdruck und Arbeitsvolumen konnten die vom Personalrat selbst festgelegten Ziele aber nur bedingt erreicht werden. Auch in der Belegschaft ist die Wahrnehmung des Erreichten heterogen. Von der Mehrzahl der beteiligten Akteure wird seitens der Belegschaft der Personalrat als der Akteur identifiziert, der das Thema „Gute Arbeit“ im Betrieb voranbringt. Mit der Aktion „Gute Arbeit“ sei es, so befragte Beschäftigte, dem Personalrat gelungen, im Betrieb stärker in Erscheinung zu treten. Als Hemmnis seiner Aktivitäten schildert ein ehemaliges Gremienmitglied die alltägliche Aufgabenfülle. Intensitätsabfälle und Zeitverzögerungen im Gute-Arbeit-Prozess seien

„...mit Sicherheit [durch] ein Zeit- und ein Aufgabenproblem [bedingt], das die Personalräte haben. Zu meiner Zeit ..., und das ist auch jetzt noch so, hatten wir viele andere Themen, die auch abgearbeitet werden mussten. Das war auch noch eine neue Arbeitszeitordnung. Das ist jetzt der ganze Komplex Umstrukturierung gewesen, der bestimmt eineinhalb bis zwei Jahre den Gesamtpersonalrat auch sehr, sehr gefordert hat, wo man sich über andere Dinge nur wenig Gedanken machen konnte.“ (Älterer Objektmanager und ehemaliges Personalratsmitglied)

Mit der Gute-Arbeit-Befragung hatte sich der Personalrat auf einen Lernprozess eingelassen. Dabei wurde mit neuen Formaten jenseits der Personalversammlungen versucht, dezentraler zu arbeiten. Damit und mit der Mobilisierung externen Sachverstands wurde Expertise akquiriert und Handlungsspielraum geschaffen. Es wurden Gespräche mit einzelnen Beschäftigten zur „Verbesserung der Arbeitsbedingungen“ geführt, um deren Vorschläge auf Personalversammlungen in den Niederlassungen vorzustellen. Auch wenn der Personalrat es so einschätzt, dass „in der Regel ... da[von] aber sehr wenig“ umgesetzt wurde. Dennoch konnten im Folgeprozess v. a. auch dezentral vorangebrachte Verbesserungen erreicht werden, und die Beschäftigten wurden anders angesprochen, wie sich am Beispiel der neuen Beteiligungsformate zur „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“ zeigte. Das bedeutet auch, dass sich besonders an der Schnittstelle von Arbeit und Leben Beteiligung sehr gut organisieren lässt.

Allerdings vollzog sich nicht der ganze Folgeprozess nach diesem Muster. Einige Jahre nach Durchführung der Befragung wurde die von der Arbeitsgruppe initiierte neue IT-Richtlinie in Kraft gesetzt – und rief Unmut bei den Beschäftigten hervor. Insbesondere das Aussetzen des E-Mail-Verkehrs am Wochenende sorgte für Verärgerung, da diese Einschränkung der Arbeitsweise einiger Mitarbeiter widersprach, sich sonntags auf die Arbeitswoche vorzubereiten und damit die Arbeitswoche zu entzerren. Ein nicht an der Arbeitsgruppe beteiligter Personalrat bilanziert sichtlich betroffen, dass „bei der Befragung ... sehr viel rausgekommen [ist], die E-Mail-Flut und so weiter [betreffend]. Die [Gute Arbeit]-Gruppe hat sich dann Mühe gegeben, ... und da war ich ein bisschen schockiert von denen, die das vorher angeprangert haben.“

Das bei der Vereinbarkeitsthematik angewandte Beteiligungsmuster kam hier nicht zum Tragen. Statt beteiligungsoffen dezentrale und beschäftigtennahe Lösungen zu entwickeln, wurde eine einheitliche und für alle geltende Regelung formuliert, die den Präferenzen einiger Beschäftigter widerspricht. Der Personalrat gewichtete hier seine Schutzrolle – Schutz vor einer Entgrenzung der Arbeitszeit – stärker als die partizipationsorientierte Suche nach Lösungen.

3. Problemstellungen im Folgeprozess

Trotz der unterschiedlichen Herangehensweise in den drei Fallbetrieben lassen sich übergreifende Schwierigkeiten und Problemstellungen aufzeigen, die sich im Befragungsprozess, also während der Vorbereitung und Durchführung der Befragung, v. a. aber auch im langwierigen Folgeprozess ergaben.

3.1 Know-how-Defizite und Ressourcenengpässe

Eigene Erfahrungen mit der Durchführung von Befragungen lagen bei den Personalräten der untersuchten Fallbetriebe vorab praktisch nicht vor. Der Personalrat FC beschrieb abgebrochene Gehversuche in diese Richtung als äußerst mühevoll und unbefriedigend. Wie eine Befragung zu organisieren und durchzuführen ist,⁷ was die richtigen Fragen und Formulierungen sind, wie die Ergebnisse zu interpretieren sind und wie man mit den Antworten umgeht, zu diesen Fragen mangelt(e) es allen Betriebsakteuren an Wissen und Erfahrung. Die Analyse der Folgeprozesse verdeutlicht, dass

7 Als relevant erwies sich in den Interviews die Frage, ob eine Befragung online durchgeführt wird und wie die Beschäftigten zu ihren Zugangscodes kommen. In der Praxis dominieren Hybridvarianten, also Online- und Papierbefragungen; immerhin noch 4 Prozent der Betriebe befragen ausschließlich mit der Papiervariante (Towers-Watson 2015: 1). Von den Beschäftigten wurde durchaus eine Skepsis gegenüber Onlinetools artikuliert. Seitens des Personalrats FA wurde es als sehr hilfreich geschildert, Zugangscodes nicht per E-Mail zu versenden, sondern auf namenlosen Postkarten bspw. in Personalversammlungen auszulegen. Auch bei diesem Vorgehen verbleibt jedoch bei Beschäftigten Skepsis, da der Rechner und damit letztlich auch die Person registriert werden könnte, um Mehrfachbeantwortung zu vermeiden. Zweifel bestehen auch dahingehend, dass kein unerlaubter Zugang zu den eigenen Antworten eröffnet wird. Dieses Argument dürfte bei einer rein innerbetrieblichen Befragungsdurchführung nochmals gewichtiger werden.

das Fachwissen nicht allein im Betrieb durch Learning by Doing gewonnen werden kann, sondern dass es externer Unterstützung bedarf.

Durch den externen Dienstleister, der die Befragung durchführte und auswertete und der ein standardisiertes Instrument verwendete, konnte das Know-how-Problem zumindest phasenweise überwunden werden. Nach Vorlage der Ergebnisse und deren Erstausswertung aber endete dessen Auftrag und dessen gewerkschaftliche Finanzierung. Einzig im Betrieb FC gelang es, weiteren externen Sachverstand zu akquirieren.

Alle befragten Personalräte äußerten sich dahingehend, dass die gewerkschaftliche Begleitung umfangreicher hätte ausfallen sollen. Mehr externe Ressourcen und Know-how nur für die Befragungsdurchführung zu akquirieren, dürfte aber allein unzureichend sein. Die im Vergleich begrenzten, weniger systematischen Aktivitäten in den Fallbetrieben FA und FB dürften auch darauf zurückzuführen sein, dass hier eine längerfristige Begleitung durch externe Berater/innen ausblieb. Ob diese Begleitung immer und dauerhaft durch Gewerkschaften verfügbar sein wird, darf angesichts ihrer Personalsituation angezweifelt werden. Wie im dritten Fallbeispiel dürften daher weitere Möglichkeiten der externen Finanzierung zu prüfen sein.

Zudem war während des Gute-Arbeit-Prozesses der Alltag im Betrieb nicht stillgelegt. In allen Betrieben waren im Folgeprozess der Befragungen die Personalräte durch weitere Restrukturierungen, Aufgabenerweiterungen und -veränderungen gefordert. Die Personalräte verfügen aber nur über begrenzte Ressourcen, d. h. nur wenige sind freigestellte Personalräte und müssen neben ihren originären Aufgaben noch diverse andere Projekte stemmen.

3.2 Heterogene Zielsetzungen

Die Fallstudien zeigen, dass sich die GA-Befragung dazu eignet:

- neue Erkenntnisse über die Organisation zu erhalten,
- die Agenda der Interessenvertretung zu verändern bzw. eine arbeitspolitische Modernisierung im Betrieb anzustoßen,
- dem innerbetrieblichen Dialog Impulse zu geben,
- einen Impuls für das betriebliche Gesundheitsmanagement zu geben,
- die Beschäftigten (zu bestimmten Themenstellungen) zu mobilisieren,
- die Beschäftigten anders und neu anzusprechen und in die Arbeit der Interessenvertretung bzw. die betriebliche Modernisierung einzubinden.

Die Fallstudien legen jedoch nahe, dass es wenig wahrscheinlich ist, dass alle Zielsetzungen zugleich und zeitnah erreicht werden können. Nicht nur, dass eine einfache Übersetzung der Ergebnisse einer Befragung in konkrete Maßnahmen kaum möglich ist. Zudem hängt der weitere Umgang mit den Ergebnissen an den bisherigen Verfahrensweisen im Betrieb, wie die Analyse der drei Wege gezeigt hat. Die Möglichkeiten, die ein Personalrat hat, Probleme zu thematisieren und Lösungen anzustoßen und dabei ggf. mitzuwirken, sind als begrenzt einzuschätzen. Die Fallstudien zeigen ferner, dass den Befragungen ein langer und mühevoller Prozess folgt, bei dem aufgrund der langen Zeitspanne zwischen Erhebung und wahrnehmbaren Maßnahmen die Gefahr besteht, die Beschäftigten zu verlieren.

3.3 Konfektionierte Instrumente und betriebliche Spezifika

In den Fallbetrieben wurde das Instrumentarium des DGB-Index Gute Arbeit angewendet. In Abstimmung mit dem jeweiligen Arbeitgeber kamen betriebsspezifische Fragen hinzu. Der Vorteil dieser Vorgehensweise lag in der Anwendung eines standardisierten Instruments und in den dahinterstehenden Routinen und Akteuren, die einer professionellen Durchführung und Auswertung zuträglich waren. Ein weiterer Vorteil lag in der Möglichkeit, die Ergebnisse mit denen anderer Betriebe und mit bundesweiten Befunden vergleichen zu können. Bei einer Wiederholungsbefragung wird zudem ein intertemporaler Vergleich möglich werden.

Die Verwendung des Standardinstrumentariums erlaubte nur ergänzend betriebsspezifische Fragen, was den Fragebogen verlängerte. Zudem, das zeigten die babs-Beschäftigteninterviews, wurden bestimmte Fragen nicht so, wie intendiert, verstanden und beantwortet. Es ging den Beschäftigten bspw. weniger um die Sicherheit der Beschäftigung im öffentlichen Dienst als vielmehr um ihre weitere Tätigkeit an ihrem konkreten Arbeitsplatz am konkreten Arbeitsort mit bekannten Arbeitskolleg/innen und in der bisherigen Tätigkeit. Adressiert aber wurde dies in der Befragung bei der Dimension „Arbeitsplatzsicherheit“.

Daraus ist zu schlussfolgern, dass standardisierte Instrumente Unschärfen provozieren können, die nur durch vertiefte Klärungen, wie im Fallbetrieb FB beabsichtigt, zu erhellen sind. Verzichtet man auf eine solche Klärung, bleiben die aus den Befragungen gewonnenen Erkenntnisse womög-

lich folgenlos oder werden mit Kampagnen, wie jener zur Jobsicherheit im öffentlichen Dienst, ggf. nicht präzise angegangen.

Zudem legen das begrenzte Wissen der Beschäftigten über den Folgeprozess sowie die Einschätzungen der Befragten in FA den Schluss nahe, dass, wenn eine hohe Arbeitsbelastung als Auslöser einer Befragung fungiert, diese Belastung mit bedacht werden sollte, wenn der Zeitaufwand kalkuliert wird, der für die Beantwortung der Fragen notwendig ist. Insbesondere bei Wiederholungsbefragungen, darauf verweist das Beispiel der betrieblichen Mitarbeiterbefragung, besteht die Gefahr, Neues und Zusätzliches erheben, aber keine alten Fragen aus Vergleichsbarkeitsgründen fallenlassen zu wollen. Daraus resultiert über die Jahre ein relativ langer Fragebogen, der der Teilnahme und der präzisen Beantwortung abträglich zu sein scheint. Zusammen mit häufigeren Befragungen und dem Eindruck, dass sich kaum etwas positiv verändert hat, trägt dies zu einer „Beteiligungsmüdigkeit“ (Personalrat FA) bzw. zu einem strategischen Antwortverhalten „wie erwünscht“ (ältere Mitarbeiterin) bei.

3.4 Selektive Umsetzung und langwieriger Folgeprozess

Der Folgeprozess der Befragung war in den Fallstudienbetrieben zunächst relativ offen angelegt. Nachdem die Ergebnisse vorlagen, differenzierten sie sich, wie skizziert, aus. Deutlich wurde, dass die kritischen Werte zur Arbeitsqualität nicht einfach in Maßnahmen übersetzt werden konnten, sondern interpretiert werden mussten. Diese Interpretation wurde teils bereits von dem externen Dienstleister vorgenommen, der die Befragung durchgeführt und die Ergebnisse zusammengefasst hat. Allerdings folgten die betrieblichen Akteure nur selektiv seinen Empfehlungen. Mit der Präsentation endete dessen Unterstützung.

Die im Folgeprozess ergriffenen oder eingeleiteten Maßnahmen bilden die Bandbreite der Befragungsergebnisse nur ausschnittshaft ab. Man kann davon ausgehen, dass aufgrund der Fülle der angesprochenen Themen auch nicht alle Themen aufgegriffen werden konnten. Hierfür waren die Ressourcen und Möglichkeiten im Betrieb bzw. der Interessenvertretung nicht ausreichend. Hinzu kam die schon angesprochene notwendige Interpretation der Ergebnisse und der Abgleich mit den Zielsetzungen der Befragung. Im Folgeprozess lag der Schwerpunkt in allen Fallbetrieben daher auf der Bearbeitung ausgewählter Problemstellungen. Ein Teil der Befra-

gungsinhalte wurde damit nicht adressiert. Zudem erstreckte sich der angestoßene Gute-Arbeit-Prozess über mehrere Jahre.

3.5 Information der Beschäftigten

Der langandauernde Umsetzungsprozess dürfte ein wichtiger Grund dafür sein, dass zum Zeitpunkt der babs-Erhebung bei vielen Befragten eine nur noch schwache Erinnerung an die Gute-Arbeit-Befragung vorlag. Mit zunehmendem zeitlichen Abstand scheinen die Beschäftigten die Befragung und den weiteren Prozess aus den Augen verloren zu haben. Nur wenige brachten bestimmte Aktivitäten, wie bspw. die Einführung einer neuen IT-Richtlinie (s. u.), neuer Führungskonzepte oder Arbeitsgruppen, mit der Gute-Arbeit-Befragung in Zusammenhang, auch wenn die Maßnahmen selbst im Bewusstsein präsent waren.

Zwar räumten die befragten Beschäftigten ein, sich grundsätzlich im Intranet informieren zu können, doch scheint diese Quelle von vielen nur sehr begrenzt genutzt worden zu sein. Als Gründe hierfür wurden die tägliche E-Mail-Flut, die kaum zu überblickende Anzahl an Vorgaben, Vorschriften und Formularen sowie die allgemein hohe Arbeitsbelastung genannt.

Laut der Personalräte wurde über die Befragungsergebnisse in Personalversammlungen, durch einzelne Projektflyer, meist im größeren zeitlichen Abstand, und im Intranet berichtet. Doch lässt sich festhalten, dass diese Informationsgabe und der dauerhaft verbleibende Informationskanal Intranet nicht ausreichend waren bzw. sind.

3.6 Dominanz verhaltensorientierter Ansätze

Fallübergreifend zeigt sich, dass v. a. die anfangs eingeführten Maßnahmen eher verhaltensorientiert ausfielen und dass sie nur begrenzt an den vordringlichen Problemlagen anknüpften. Später wurden in allen Betrieben Schulungen und Trainings zum persönlichen Umgang mit Zeitstress und der Aufgabenfülle ebenso wie fachliche Weiterbildungen angeboten. Das Gesundheitsmanagement in den Betrieben erfuhr im Nachgang der Befragung eine deutliche Aufwertung. Die angebotenen Maßnahmen umfassten v. a. Massagen, Sport- und Ernährungsangebote oder Suchtpräventionen.

Als verhältnisorientiert können der in einem Betrieb nunmehr einsetzende Personalaufwuchs oder die neuen IT-Richtlinien und durchaus auch die

vielfältigen Maßnahmen verstanden werden, die unter bestimmten Bedingungen (Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen) alternierende Telearbeit ermöglichen oder die die tageweise Nutzung von Büros an heimatnäheren Betriebsstandorten zulassen. Diese Angebote werden von den Beschäftigten sehr positiv hervorgehoben. Laut einiger Befragter wird im betrieblichen Alltag aber mitunter keine Rücksicht auf diese Instrumente der individuellen Entlastung genommen. Nach wie vor würden Termine ohne Berücksichtigung individueller Telearbeitstage festgelegt. Auch generell scheint die Präsenzkultur weiterhin stark in der Organisationskultur fest verankert zu sein:

„In der Regel wird den Anträgen [auf Teleheimarbeit] auch stattgegeben. Es gibt aber auch häufig, was ich dann natürlich auch nicht immer erfahre, wenn die Menschen nicht direkt zu mir kommen, vorab Abwägungstendenzen [der Führungskräfte] ..., weil die Führungskräfte nach wie vor die Tendenz haben, alle Schäflein um sich rumhaben zu wollen.“ (Personalrat FA)

Dieser Eindruck wird auch von einer Gleichstellungsbeauftragten bestätigt, die auf Probleme im Umgang mit dem Instrument Teleheimarbeit hinweist:

„Damit konnten die Führungskräfte nicht umgehen. Die schaffen das nicht. Wir haben noch immer so in Teilen eine Präsenzkultur ... gerade bei Teilzeitkräften oder Leuten, die Teleheimarbeit [machen]..., die werden einfach, weil man sie nicht sieht, gerne schlechter beurteilt.“ (Gleichstellungsbeauftragte)

Schon vor den Gute-Arbeit-Befragungen waren in den beiden Fallbetrieben FA und FB flexible Arbeitsmöglichkeiten eingeführt worden. Anlass dazu waren die Konzentration ehemals weit verstreuter Betriebsteile auf wenige Standorte und die damit teils enorm angewachsenen Fahrzeiten.

Bis heute aber seien die produktiven Seiten der Telearbeit, so die Befragten in FA, nicht hinreichend anerkannt. Die Telearbeitenden argumentieren, dass sie konzentrierter und ungestörter Vorgänge bearbeiten und sich in aufwendigere Sachverhalte einarbeiten könnten. Ferner würden dadurch Dienstreisezeiten zu Kunden und Betreuungsstandorten in Wohnortnähe eingespart, und generell würden Fahrten entfallen, was individuellen und familiären Bedürfnissen entgegenkomme, aber auch von Vorteil für den Betrieb sei. Für andere Beschäftigte seien Teleheimarbeiter/innen gerade deshalb leichter telefonisch ansprechbar als im Büro, weil sie zu Hause mehr Zeit hätten für längere und intensivere Besprechungen.

Es lassen sich weitere Beispiele für verhältnisorientierte Maßnahmen in den Fallbetrieben finden. Zwei Betriebe erließen neue IT-Richtlinien, wenn-

gleich diese, wie erwähnt, bei einem Teil der Beschäftigten auf Ablehnung stießen. Besonders kritisch äußerten sich die Beschäftigten über die in den zentralen Arbeitsgruppen verhandelten Vereinfachungen und Verbesserungen von Arbeitsabläufen, Dokumentationspflichten und Entscheidungswegen. Grundtenor der Kritik war, dass diese Gremien kaum wahrnehmbar seien und bislang zu keinen spürbaren Ergebnissen geführt hätten.

Auch wenn es sich um langwierige Prozesse handelt, deren konkrete Ergebnisse nicht von allen gewürdigt werden, zeigen die neuen IT-Richtlinien und Führungskonzepte, die angebotenen Schulungen sowie der Personalaufwuchs, dass es möglich ist, auch verhältnisorientierte Verbesserungen zu erreichen.

Ein möglicher Stolperstein für die Durchsetzung verhältnisorientierter Maßnahmen offenbarte sich in Einstellungen einiger Beschäftigter. Mehrfach äußerten sich Beschäftigte und Führungskräfte dahingehend, dass die Ablaufprobleme im Betrieb durch unkorrektes Arbeiten von Kolleg/innen und Mitarbeiter/innen oder durch deren mangelnde Kompetenz oder Fitness verursacht worden seien. In einer Fokusgruppe wurde zwar das Missverhältnis zwischen Aufgabenfülle und vorhandenem Personal thematisiert. Allerdings scheint das Anliegen, dieses zu beheben, im Arbeitsalltag verloren zu gehen. Das Verhalten von Beschäftigten, die Prioritäten setzten oder Arrangements (work arounds) gefunden hatten, mit der Aufgabenfülle praktisch umzugehen, die nicht immer den Vorschriften oder den Anforderungen Dritter entsprachen, wurde in der Fokusgruppe kritisiert. Die zuvor übereinstimmend getroffene Feststellung überbordender Aufgaben wurde beiseite geschoben. Die Aussage wurde mehrheitlich geteilt, dass sich jeder Einzelne ggf. durch Kurse und gesundheitsorientiertes Verhalten fit machen sollte für seine Aufgaben. Die Beschäftigten brachten den Wunsch zum Ausdruck, dass die Bewältigung der Arbeitsaufgaben weder unter dem „Fehlverhalten“ von Kolleg/innen noch unter der Menge der Anforderungen von Führung und Verwaltung leiden sollte. Zugleich lehnten viele ein persönliches Engagement für Veränderungen im Betrieb eher ab. Dafür hätten sie angesichts der Aufgabenfülle kaum Zeit. Zudem seien andere, sprich Führungskräfte oder der Personalrat, dafür zuständig (s. o.). Aus dieser Sichtweise kann durchaus eine Problematik für kollektive Interessenvertretung erwachsen, weil dann individuelles Verhalten und nicht mehr Verhältnisse im betrieblichen Diskurs in den Vordergrund rücken. Dieser Beobachtung wäre weiter nachzugehen.

4. Resümee

4.1 Impulse für die Arbeitsgestaltung

Aus den Befragungen ergaben sich Impulse zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen wie zur verstärkten Einbindung der Beschäftigten in betriebliche Veränderungsprozesse. Der Nutzen der aufwendigen Befragungsprozesse für die Personalräte wie für die Betriebe zeigt sich in einigen empirischen Beobachtungen.

Ergebnisse bestätigten die Einschätzungen zur Arbeitsqualität

Die Befragungen bestätigten Vermutungen und Wahrnehmungen der Akteure. Danach lagen auf repräsentativer Basis Erkenntnisse zur Qualität der Arbeit im Betrieb vor.

Überraschende Ergebnisse und neue Erkenntnisse

Von einigen Ergebnissen zeigten sich die Personalräte wie die Geschäftsführungen und Personalleitungen überrascht. Die hohe Arbeitsplatzunsicherheit konnte vor dem Hintergrund der Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst zunächst nicht erklärt werden. Im Zuge der babs-Interviews zeigte sich, dass Umstrukturierung, Personalabbau und die erlebten Veränderungen des Arbeitsumfeldes zu einer starken Verunsicherung der Beschäftigten über die Zukunft des Betriebs und v. a. der eigenen Tätigkeit und des eigenen Arbeitsortes geführt haben.

Argumentationshilfe für die Verbesserung der Arbeitsqualität und die Erhöhung der Beschäftigtenanzahl

Die Beschwerden der Beschäftigten über eine zu hohe Arbeitsbelastung und die im unteren Mittelfeld des Gute-Arbeit-Index liegenden Gesamtergebnisse der Befragung stärkten die Argumentationsgrundlage für die Notwendigkeit einer Verbesserung der Arbeitsqualität und einer Auseinander-

setzung mit den negativen Auswirkungen des Personalabbaus. Allerdings bedurfte es hierfür einer Übersetzung und Vertiefung der Ergebnisse.

Aufwertung des Gesundheitsthemas im Betrieb

In verschiedener Weise kam es im Zuge der Befragungen zu einer Aufwertung des Themas Gesundheit. Zumeist handelt es sich bei den eingeführten Maßnahmen um additive, am Verhalten der Beschäftigten orientierte Maßnahmen.

Aufwertung des Personalrats

Der Personalrat wurde als Akteur der Thematisierung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Beschäftigte und den Arbeitgeber erfahrbar.

4.2 Partizipation der Beschäftigten

Wir wenden uns nun der eingangs aufgeworfenen Fragestellung zu, inwiefern die Beschäftigtenmeinung im Befragungsprozess, also über die Durchführung der Befragung hinaus, eine Rolle spielte und inwiefern die Beschäftigten in diesen Prozess eingebunden wurden.

Umgang mit den Befragungsergebnissen

Die Befragungsergebnisse bildeten den Ausgangspunkt für Folgeaktivitäten der Personalräte. Sehr schnell aber zeigte sich, dass die Ergebnisse keine Handlungsanleitungen beinhalteten, sondern in solche erst übersetzt werden mussten. Darin und in der Ableitung von Maßnahmen lag ein kritischer Punkt im Prozess. Erstens bedarf es für die richtige Interpretation der Ergebnisse eines fachlichen Know-hows. Diese Aufgabe übernahm im Rahmen der Gute-Arbeit-Befragung bereits der externe Dienstleister. Dessen Maßnahmenvorschläge wurden von den Geschäftsführungen und den Personalräten jedoch nicht umstandslos mitgetragen. Vorschläge wie bspw. die Karriereförderung von Frauen wurden in keinem Betrieb aufgegriffen. Zweitens ordneten die Akteure die Ergebnisse in ihr jeweiliges Verständnis des Betriebsgeschehens ein und sortierten die Ergebnisse gemäß ihren jeweiligen Sichtweisen auf das Betriebsgeschehen. Drittens war es abhängig von betriebspolitischen Aushandlungsprozessen und den Kräfteverhältnissen zwischen Personalrat und Arbeitgeber, welche Themen letztendlich bearbeitet wurden. Die externe Begleitung hat sich für den Umfang der be-

handelten Themen und deren systematische Bearbeitung als zuträglich erwiesen.

Dieser Filterprozess führte dazu, dass nur eine begrenzte Anzahl der aufgeworfenen Themenstellungen adressiert wurde. Im Betrieb FA lag der Schwerpunkt der Aktivitäten darauf, den Personalabbau und das Outsourcing zu beenden sowie das betriebliche Gesundheitsmanagement zu intensivieren. Im Betrieb FB wurde ebenso das Gesundheitsmanagement verbessert, in anderen Bereichen gelang es hingegen kaum, Fortschritte zu erzielen. Aber die Präsenz in der Fläche wurde durch dezentrale Personalratssitzungen intensiviert. Viel später erfolgte mit dezentralen Workshops ein weiterer Schritt in Richtung einer stärkeren Einbindung der Beschäftigten. Die umfassendste Übersetzung gelang im Betrieb FC. Zudem wurden hier in der Definitionsphase von Maßnahmen Beschäftigte am umfänglichsten beteiligt. Jedoch wurden nicht alle „Unschärfefelder“, wie die Jobunsicherheit, hinterfragt. Die in den Befragungen erhobenen Einschätzungen der Beschäftigten wurden genutzt, um im Betrieb Aktivitäten zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Gesundheit der Mitarbeiter/innen auf den Weg zu bringen oder zu verstärken.

Zu schlussfolgern ist, dass es aufgrund von Ressourcenengpässen, unterschiedlichen Orientierungen und Zielsetzungen der Akteure und bestimmten Machtkonstellationen im Betrieb sinnvoll sein könnte, im Vorfeld über eine Spezifizierung und thematische Engführung von Beschäftigtenbefragungen nachzudenken. Dementsprechend könnten die Befragung selbst und deren Folgeprozess selektiver und ggf. kürzer gestaltet werden. Dazu sollte vorab geklärt werden, wie die erhobenen Daten aufbereitet und ausgewertet werden können, an wen sich die Ergebnisse richten sollen bzw. wer damit wie umgehen sollte.

Partizipationsorientierung im Folgeprozess

Die Partizipationsorientierung im Folgeprozess war unterschiedlich. Im Betrieb FC war sie sehr ausgeprägt, aber nicht durchgehend, wie die IT-Richtlinie zeigt. Im Betrieb FB lag hierauf der Schwerpunkt. Anfangs nahmen die Beschäftigten die Angebote des Personalrats kaum an und lange lehnte die Geschäftsführung dezentrale Workshops ab. Erst später konnten diese stattfinden. Im Betrieb FA hingegen kamen die Aktivitäten beinahe ohne eine weitere Beteiligung über die Befragung hinaus aus. Dies war auch nicht intendiert, wie sich ein FA-Personalrat äußerte. Vielmehr wollte man mit den Ergebnissen auf den Dienstherrn einwirken, seine Personalvorgaben zu ändern, was auch gelang. Die Beschäftigten selbst wurden im We-

sentlichen nur informiert, ähnlich der regelmäßigen betrieblichen Befragung.

Als eine fallübergreifende Erkenntnis ergab sich, dass neue Medien nicht das direkte Gespräch ersetzen. Vielmehr forderten die Befragten Menschen ein, die als Ansprechpartner/innen für ein bestimmtes Thema zur Verfügung stehen. Intranet, Blog und Flyer reichten nicht oder werden gar nicht gelesen und genutzt, u. a. weil dies als zusätzliche Anforderung wahrgenommen wird.

Die Unterschiede in den Folgeprozessen stellten sich als eine Fortsetzung der in den Betrieben etablierten Handlungslogiken dar. Die Akteure, die stärker politisch vernetzt waren, gingen den gewerkschaftspolitischen, außerbetrieblichen Weg (FA). Der zweite Fall folgte keinem systematisch entwickelten Prozess, fokussierte aber auf eine engere Zusammenarbeit mit den Beschäftigten, was nicht immer und sofort klappte (FB). Im dritten Fall (FC) gelang es, eine betriebsinterne, akteursübergreifende Arbeitsgruppe einzurichten, mit externer Unterstützung eine systematische Vorgehensweise zu entwickeln und dabei die Beschäftigten zumindest teilweise intensiv einzubinden. Die Leitlinie des Personalratshandelns aber blieb in allen drei Betrieben stellvertretendes Handeln, mit partiellen Öffnungen für die direkte Einbindung der Beschäftigten.

Folglich lassen sich die untersuchten Gesamtpersonalratsgremien dem Personalratstypus „Modernisierer“ bzw. „progressive Interessenvertretung“ von Greifenstein/Kißler (2002) zuordnen. Merkmale dieses Typus sind Co-Management, Gestaltungsinteresse, Konzeption eigener Modernisierungsstrategien, Einbezug der Belegschaft und eine offensive Beteiligungspraxis. Der Personalrat des Betriebs FA weicht in den letzten beiden Aspekten ab. Unter den anderen Gesichtspunkten aber kann er als Modernisierer gelten. In Bezug auf eine offensive Beteiligungspraxis könnte die Befragung zumindest als erster Schritt interpretiert werden.

Die Personalräte und die Art und Weise des Folgeprozesses orientierten sich in einem starken Maße an den in der Organisation üblichen Thematisierungen und Umgangsformen mit Problemen. Diese Pfadabhängigkeiten schlossen innovative Lösungen nicht aus. Im Gegenteil: Im Projektzusammenhang wurden hierfür viele Beispiele gefunden. Allein die Durchführung der Gute-Arbeit-Befragung stellte eine solche Innovation dar („Partizipation als Innovation“; Kranz 2013). Auch das spricht für eine auf den Betrieb und die dort virulenten Themen und Verfahrensweisen zugeschnittene, letztere aber erweiternde Befragung.

Um akzeptierte und anwendbare Lösungen zu finden, dürfte es unumgänglich sein, die Beschäftigten auch im Folgeprozess stärker einzubezie-

hen. Dabei sollten sie als Expert/innen in eigener Sache eingebunden werden (Pickshaus 2014). Lernmöglichkeiten hierfür bieten, wie die Fälle zeigen, Themen rund um den Komplex „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“. Allerdings haben sich auch viele Hinweise dafür ergeben, dass zwar Problembewusstsein vorhanden ist und Lösungsansätze artikuliert werden, dass aber durchaus Zurückhaltung beim Engagement für Veränderung besteht. Mitunter wird die Problemursache zu verallgemeinernd in der Arbeitsausführung, der Leistungsfähigkeit und dem Verhalten von Kolleg/innen gesehen. Ein Phänomen, das aus Modernisierungs- wie Mobilisierungssicht durchaus bedenklich ist und dem weiter nachzugehen wäre.

Dem entgegenwirken können Orte sowie betriebliche Angebote und Gelegenheiten, Partizipation zu erlernen. Die angesprochenen dezentralen Workshops wie auch die im Projekt babs eingesetzten Fokusgruppen könnten solche Orte sein, sofern sie nicht nur einmalig ohne Folgeprozesse stattfinden (siehe hierzu u. a. Kühner et al. 2016). Die genannten Betriebsbeispiele legen dar, dass mit Beteiligungsprozessen nicht vertraute Beschäftigte auf diese Weise für die temporäre Mitarbeit in Arbeitsgruppen und Personalratssitzungen gewonnen werden können. Sie artikulieren dort ihre Bedürfnisse und erarbeiten Lösungsvorschläge.

4.3 Empfehlungen

Im Folgenden formulieren wir auf Grundlage unserer Erhebungen erste Schlussfolgerungen im Sinne von Handlungsüberlegungen für zukünftige Befragungen und deren Begleitung. Diese leiten wir aus den Erfahrungen mit den Gute-Arbeit-Befragungen und der betrieblichen Mitarbeiterbefragung ab. Insofern sind die Empfehlungen übergreifend und allgemein für alle betrieblichen Befragungsprozesse und nicht eingeschränkt nur für bestimmte Instrumente zu verstehen.

Auf das Befragungsinstrument bezogen

- „Unschärfefelder“ – betriebsbezogener Fragen:
Standardisierte Befragungen schaffen Vergleichbarkeit, aber betriebs-spezifische Fragen sind nur ergänzend möglich. Die von uns als „Unschärfefelder“ identifizierten Befunde gehen auf wenige an den konkreten Betrieb angepasste Fragestellungen zurück. Im Vorfeld einer Befragung wäre daher zu klären, inwieweit (ergänzende) betriebsorientiertere

Fragen möglich sind. Die Identifikation von Themen könnte in Workshops und/oder in Fokusgruppen erfolgen.

- Weniger und rollierend befragen:

Es wäre zu überlegen, ob eine Befragung umfänglich geringer gehalten werden kann, indem sie enger auf die Problemlagen der zu befragenden Beschäftigten(gruppen) und Niederlassungen zugeschnitten wird. In einer zweiten Befragungsrunde könnte die Wirkung von Maßnahmen (die in Reaktion auf die erste Befragung ergriffen wurden) das zentrale Thema sein. Um trotzdem Informationen zu mehreren Themen und Bereichen erheben zu können, wären thematische und/oder bereichsweise rollierende bzw. modularisierte Befragungen zu erwägen. Die (intertemporale) Vergleichbarkeit im Betrieb und mit anderen Betrieben würde damit hingegen sinken.

- Wer übersetzt und interpretiert die Ergebnisse?

Überlegt werden sollte, wer ggf. unklare Ergebnisse interpretiert und ob und wie diese gemeinsam mit einzelnen Beschäftigten(gruppen) hinterfragt bzw. übersetzt werden können.

- Teilnahmebereitschaft erhöhen:

Es sollte darüber nachgedacht werden, wie die Skepsis gegenüber Befragungen gesenkt werden kann, bspw. durch anonyme Teilnahmecodes oder eine Papierbefragung. Ferner sollten die Nachteile langer Fragebögen hinsichtlich der Teilnahmebereitschaft abgewogen werden.

Auf den Prozess bezogen

- Zielsetzung und Prozess vorab klären:

Was soll erreicht werden? Wofür sollen die Daten verwendet werden? Wie können die Ergebnisse aufbereitet werden und wer macht das? An wen richten sich die Ergebnisse? Wer soll wie damit umgehen?

- Folgeprozess vorab planen:

Die Befragung selbst ist lediglich der Auftakt, dementsprechend sollte der Folgeprozess geplant werden. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, den Umgang mit möglichen Ergebnissen vorwegzunehmen und Szenarien zu entwickeln. Insbesondere wären Zeithorizonte und Ressourcen zu bedenken.

- Einbettung in ein längerfristiges Projekt:

Wenn die Befragung bestimmte Veränderungen im Betrieb anstoßen will, sollte sie in eine Kampagne zu einer bestimmten Themenstellung eingebettet werden. Dieses sollte bereits mit Vorabmaßnahmen begin-

nen. Beispielsweise könnten Problemlagen im Vorfeld mittels Workshops identifiziert werden.

- Der Stellenwert der Befragung wäre vorab zu klären und auch entsprechend zu kommunizieren. Es sollte ein Zeithorizont aufgezeigt werden, bis wann ein Vorhaben/eine Kampagne umgesetzt werden und abgeschlossen sein soll.
- Die eigenen Handlungsmöglichkeiten und Ressourcen sowie die weiterer relevanter Akteure sollten vorab eingeschätzt werden. Es sollten möglichst externe Ressourcen und eine Beratung für den Befragungs- und Folgeprozess gesichert werden.
- Ergebnisse und Maßnahmen, die sich aus der Befragung ergeben haben, sollten zeitnah sichtbar werden. Eine entsprechende Ergebnis- bzw. Kommunikationskampagne müsste sukzessive und langfristig geplant werden.
- Der Folgeprozess sollte langfristig, ggf. mehrjährig, geplant werden, einschließlich einer langfristigen externen Begleitung.

Gegenüber Beschäftigten

Bereits vor einer Befragung sollten die Erwartungshorizonte der Beschäftigten eingeschätzt bzw. mit ihnen geklärt werden. Gegenüber den Beschäftigten sollte die Intention der Befragung offengelegt und zudem kommuniziert werden, wie es danach und in welchen Zeithorizonten weitergeht. Möglichst konkrete Beteiligungsangebote sollten bereits vor einer Befragung kommuniziert und mit dem Arbeitgeber abgestimmt werden. Es sollten Zeit und Raum nicht nur für die Übersetzung der Ergebnisse, sondern auch für die Rückkopplung mit den Beschäftigten eingerechnet werden. In einzelnen Schritten bedeutet dies:

- Erwartungshorizonte der Beschäftigten einschätzen.
- Ggf. vorab Workshops durchführen, um herauszufinden, welche Probleme im Betrieb relevant sein könnten, und um gezielter fragen zu können.
- Eine Vorabkampagne durchführen, darin Intention offenlegen und Umgang mit möglichen Ergebnissen skizzieren.
- Befragungsprozess als Beteiligungsprozess organisieren.
- Beteiligungsprozesse planen und institutionalisieren.
- Erwägen, Gruppen-, Abteilungs- oder Teilpersonalversammlungen durchzuführen, um heterogene und ggf. konfliktäre Gruppen- und Abteilungsdiskurse aufzugreifen und auf eine Verständigung zwischen diesen hinzuwirken.
- Ergebnisse und abgeleitete Maßnahmen kommunizieren.

Anforderungen an eine externe Begleitung/Unterstützung

- Befragungs- und Projektmanagement-Know-how langfristig einbringen.
- Auftragsstatus und Ziel der Befragung klären.
- Unklare, überraschende Ergebnisse („Unschärfefelder“) mit Betriebsakteuren und Beschäftigten hinterfragen.
- Vermittlung zwischen betrieblichen Akteuren bzw. Moderation von Arbeitsgruppe(n) anbieten, um damit Handlungsblockaden zu überwinden.
- Beteiligungsorientierung im Prozess stärken, Beschäftigten-Workshops moderieren.
- Kommunikationswege aufzeigen.
- Instrumente für die Verständigung zwischen Beschäftigtengruppen entwickeln.

Literatur

Alle Internetquellen zuletzt abgerufen am 28.03.2017.

- BAuA (2013): Stressreport Deutschland 2012. Die wichtigsten Ergebnisse. Dortmund.
http://www.baua.de/SharedDocs/Downloads/de/Publikationen/Fachbeitraege/Gd68.pdf?__blob=publicationFile
- Bechmann, S.; Dahms, V.; Tschersich, N.; Frei, M.; Leber, U.; Schwengler, B. (2012): Fachkräfte und unbesetzte Stellen in einer alternden Gesellschaft. Problemlagen und betriebliche Reaktionen. IAB-Forschungsbericht 13. Nürnberg.
<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2012/fb1312.pdf>
- BMAS (2015): Gewünschte und erlebte Arbeitsqualität. Forschungsbericht 456. Berlin. http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb-456.pdf?__blob=publicationFile
- Brandl, S.; Stelzl, B. (2013): Arbeitsbedingungen und Belastungen im öffentlichen Dienst. Ein Überblick zum Forschungsstand und Forschungsbedarf. Arbeitspapier Nr. 290. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_290.pdf
- Brandl, S.; Stelzl, B. (2014): Arbeit und Gesundheit im öffentlichen Dienst. In: Gegenblende, das DGB-Debattenportal. Berlin.
www.gegenblende.de/25-2014/++co++b8a21582-8831-11e3-b035-52540066f352?comments_page=2
- Brehmer, W. (2014): Mitbestimmung im öffentlichen Dienst – eine empirische Analyse der Determinanten vertiefter Personalratsbeteiligung. Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Sozialwissenschaften. Universität Konstanz. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-0-317501>
- Brenke, K. (2015): Arbeitszufriedenheit. DIW-Wochenbericht 32/33. Berlin
- Bungard, W.; Müller, K.; Niethammer, C. (2007): Mitarbeiterbefragung – was dann...? MAB und Folgeprozesse erfolgreich gestalten. Heidelberg
- Deitering, F. G. (2006): Folgeprozesse bei Mitarbeiterbefragungen. München
- DGB-Index (2011): Die Arbeitsqualität im öffentlichen Dienst aus Sicht der Beschäftigten. Sonderauswertung öffentlicher Dienst. Berlin: DGB.
- Flick, U. (2009): Qualitative Sozialforschung. München (2. Auflage)

- Fuchs, T. (2007) Der DGB-Index Gute Arbeit. Berlin. <http://index-gute-arbeit.dgb.de/veroeffentlichungen/zur-praxis/++co++2d5ff652-369a-11e4-bb1b-52540023ef1a>
- Fuchs, T.; Kistler, E. (2009): DGB-Index Gute Arbeit – Entwicklung und arbeitswissenschaftliche Potentiale. In: Gesellschaft für Arbeitswissenschaft (Hg.), Arbeit, Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität im 21. Jahrhundert. Dortmund. S. 337–340
- Gallup (2016): Gallup Engagement Index 2015. Berlin. <http://www.gallup.de/183104/engagement-index-deutschland.aspx>
- Greifenstein, R.; Kißler, L. (2002): Personalräte zwischen Rationalisierungsschutz und Modernisierungsmanagement. In: Industrielle Beziehungen: Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management 9(1), S. 33–54
- Hammermann, A.; Stettes, O. (2015): Bewältigung von Stress in einer vernetzten Arbeitswelt. IW-Trends, 42 Jg., Nr. 2. Köln
- Holler, M. (2013): Methodenbericht zur Weiterentwicklung des DGB-Index Gute Arbeit in der Erhebungsperiode 2011/2012. Hrsg.: Internationales Institut für Empirische Sozialökonomie (INIFES). Stadtbergen
- Holler, M.; Krüger, T.; Mußmann, F. (2014): Die Weiterentwicklung des DGB-Index Gute Arbeit. In: Zeitschrift für Arbeitswissenschaft 68(3), S. 163–174
- Input Consulting (2011): Gute Arbeit im Dienstleistungssektor. Abschlussbericht des INQA-Projekts. Gsub-Dok-Nr.HdA-I.010.2009. www.inqa.de
- INQA (2015): Monitor Gewünschte und erlebte Arbeitsqualität. Die Arbeitssituation in deutschen Unternehmen aus Sicht der Beschäftigten. Berlin. http://www.inqa.de/SharedDocs/PDFs/DE/Publikationen/monitor-gewuenschte-und-erlebte-arbeitsqualitaet.pdf?__blob=publicationFile
- Keller, B. (2010): Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen. Berlin
- Kranz, O. (2013): Mitarbeiterbefragungen als Instrument der Überwindung von Innovationsbarrieren der Partizipation? Erfahrungen eines Low-Tech-Fertigers. In: Arbeit 22(2), S. 105–118
- Kuckartz, U. (2014): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Weinheim und Basel (2. Auflage)
- Kühner, D.; Burgenmeister, M.; Pfeiffer, S. (2016): Energieeffizienz, was habe ich damit zu tun? – Fachkräfte gestalten betriebliche Nachhaltigkeit mit. In: Barth, T.; Jochum, G.; Littig, B. (Hrsg.): Nachhaltige Arbeit. Soziologische Beiträge zur Neubestimmung der gesellschaftlichen Naturverhältnisse. Frankfurt/Main, S. 245–265

- Lohmann-Haislah, A. (2012): Stressreport Deutschland 2012. Psychische Anforderungen, Ressourcen und Befinden. Hrsg.: BAuA. Dortmund/Berlin/Dresden
- Manpower Group Deutschland (2016): Bevölkerungsbefragung Jobzufriedenheit 2016. Eschborn. www.manpower.de/neuigkeiten/studien-und-research/studie-jobzufriedenheit/
- Mayring, P. (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Weinheim und Basel
- Pickshaus, K. (2014): Rücksichtslos gegen Gesundheit und Leben. Gute Arbeit und Kapitalismuskritik – ein politisches Projekt auf dem Prüfstand. Hamburg
- Pongratz, H. J.; Trinczek, R. (Hrsg.) (2010): Industriesoziologische Fallstudien: Entwicklungspotenziale einer Forschungsstrategie. Berlin
- Prümper, J.; Richenhagen, G. (2009): Der DGB-Index „Gute Arbeit“ – eine arbeitswissenschaftliche Bewertung. In: Gesellschaft für Arbeitswissenschaft (Hrsg.), Arbeit, Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität im 21. Jahrhundert. Dortmund, S. 341–344
- Schmidt, W.; Müller, A. (2013): Leistungsorientierte Bezahlung in den Kommunen. Befunde einer bundesweiten Untersuchung. Berlin
- Schmucker, R. (2015): Arbeitszufriedenheit auch bei schlechten Arbeitsbedingungen? Stellungnahme zum DIW-Wochenbericht 32/33 ‚Arbeitszufriedenheit‘. Berlin. <http://index-gute-arbeit.dgb.de/++co++af2594e2-4000-11e5-8b6c-52540023ef1a>
- Towers-Watson, W. (2015): Trends bei Mitarbeiterbefragungen. Ergebnisse des Befragungs-Monitors 2015. www.towerswatson.com/de-DE/Insights/IC-Types/Survey-Research-Results/2015/10/Infografik-Trends-bei-Mitarbeiterbefragungen-2015
- ver.di (2015): Umfrage „Stress und Arbeitsbelastung in Deutschland“. Berlin. www.verdi.de/++file++563cb3cd6f6844078c000096/download/Umfrage%20-%20Stress%20am%20Arbeitsplatz.pdf

Betriebliche Mitarbeiterbefragungen werden üblicherweise aus der Sicht der Unternehmensleitung betrachtet. Im Gegensatz dazu fokussiert das vorliegende Papier darauf, inwiefern aus Sicht der Beschäftigten und ihrer Vertretungen solche Befragungen einen Ausgangspunkt für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen bieten. Die vorliegende Studie untersucht drei Fallbetriebe des öffentlichen Diensts – auch mit Blick auf das zum Einsatz kommende Instrumentarium des DGB-Index Gute Arbeit. Die Autoren formulieren auf Grundlage ihrer Ergebnisse Handlungsüberlegungen für zukünftige Befragungen und deren Begleitung. Diese Empfehlungen gelten übergreifend und allgemein für alle betrieblichen Befragungsprozesse.
