

5 Arbeitsweise und Interaktion im Personalrat

5.1 Zusammenarbeit und Teambildung

Im Mittelpunkt der internen Interaktion eines Personalrats steht in der Regel die Personalratssitzung. Alle Personalratsmitglieder, mit denen wir gesprochen haben, halten regelmäßig Gremiensitzungen ab. Teilweise nehmen auch die Ersatzmitglieder daran teil, zumal wenn sie für reguläre Personalräte einspringen und etwa an Einstellungsgesprächen teilnehmen, was zumindest gelegentlich, mitunter auch öfter vorkommt.

Die standardisierte Befragung bestätigt den Eindruck aus den Interviews. Viele Personalräte treffen sich vierzehntäglich (48 Prozent) oder sogar wöchentlich (15 Prozent), 33 Prozent der Personalräte tagen einmal im Monat und weniger als 5 Prozent seltener.¹ Die Dauer der meisten Personalratssitzungen beträgt gewöhnlich ein bis zwei Stunden (63 Prozent), nur bei wenigen sind die Sitzungen in der Regel kürzer (8 Prozent). Immerhin 30 Prozent geben an, dass die Sitzungen gewöhnlich drei oder mehr Stunden in Anspruch nehmen.

Die teilnehmende Beobachtung des Projektteams bei einer Online-Personalratssitzung für »Gäste« – aus Gründen der Schweigepflicht wurden dabei keine Namen genannt – zeigte erstens, dass manche Personalräte eine ausgesprochen lange Liste an Tagesordnungspunkten abzarbeiten haben, etwa zu Einstellungs- und Eingruppierungsfragen, aber auch zu anderen Themen.

Zweitens wurde bei dieser Sitzung auch eine hochprofessionelle Bearbeitung sichtbar, die trotz einiger kritischer Nachfragen aus den Reihen

1 | Laut WSI-Erhebung 2007 (inkl. Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern) tagen die Personalräte der Gemeinden seltener (32 Prozent zweiwöchentlich, 11 Prozent dreimal oder häufiger im Monat, 48 Prozent monatlich und 10 Prozent seltener; Infas 2007, Tab. 58.1 B).

der Personalratsmitglieder eine zügige Behandlung der anstehenden Punkte erlaubte. Zwar nehmen wir vor dem Hintergrund unserer Interviews an, dass dieser gewerkschaftlich gut organisierte Personalrat einer Kreisverwaltung keineswegs der einzige ist, der durch hohe Professionalität besticht, aber verallgemeinerungsfähig ist dieser Fall kaum.

Danach gefragt, ob es im Personalrat eine feste Arbeitsteilung gibt, geben immerhin 42 Prozent der befragten Personalräte an, dass eine solche nicht besteht. In Personalräten mit Freistellungen ist dieser Anteil nur wenig geringer als in Personalräten ohne Freistellung. Sofern eine Arbeitsteilung existiert, erfolgt sie vorwiegend thematisch (47 Prozent). Nur in etwa einem Fünftel der Personalräte gibt es eine Arbeitsteilung nach Tätigkeitsbereichen, Ämtern oder dergleichen und nur ein Zehntel der Personalräte teilt die Arbeit nach Beamten- und Arbeitnehmerangelegenheiten auf.

Bei der zuletzt genannten Form der Arbeitsteilung unterscheiden sich die Angaben aus Personalräten mit und ohne Freistellung allerdings deutlicher als bei den anderen. Immerhin 16 Prozent der Personalräte mit und nur 3 Prozent der Personalräte ohne Freistellung geben an, dass eine solche Arbeitsteilung existiert. Dieser Unterschied ist jedoch nicht allein auf die Freistellungen zurückzuführen, sondern auch auf die Dienststellengröße. Während lediglich 4 Prozent der Personalräte in Kommunen mit 10.000 bis 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern angeben, dass im Personalrat eine Arbeitsteilung nach Beamten- und Angestelltenangelegenheiten erfolgt, sind dies in Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern 27 Prozent.

Gibt es in einer Verwaltung nur wenige Beamtinnen und Beamte und auch nur eine geringe Zahl an Personalratsmitgliedern, ist eine solche Arbeitsteilung schlicht wenig sinnvoll. Doch selbst in großen Kommunalverwaltungen ist diese Variante der Arbeitsteilung vergleichsweise selten. Manche Personalräte verzichten auch ganz bewusst darauf, um entsprechende Fraktionierungen gar nicht erst aufkommen zu lassen.

Mitunter wird auch generell auf eine feste Arbeitsteilung verzichtet, um der Entstehung von Spezialinteressen vorzubeugen, oder die Arbeitsteilung wird so organisiert, dass Personalratsmitglieder gerade nicht für die Bereiche zuständig sind, in denen sie selbst beruflich tätig sind. Diese Vorgehensweise wird in aller Regel zwar für die Teambildung förderlich, aber mitunter der Beziehung zu den Beschäftigten abträglich sein, da sie deren Erwartungshaltung widerspricht und möglicherweise auch weniger

effizient ist, als wenn der Zuständigkeitsbereich der Personalratsmitglieder ihrem beruflichen Tätigkeitsbereich entspricht.

Als gewähltes Gremium ist ein Personalrat zunächst nicht zwingend eine homogene Gruppe. Er setzt sich aus Mitgliedern zusammen, die in verschiedenen Tätigkeitsfeldern und Berufen arbeiten und mit ihrem Engagement durchaus unterschiedliche Interessen und Anliegen verbinden können, etwa weil sie den unterschiedlichen Statusgruppen der Angestellten bzw. Tarifbeschäftigten² einerseits und der Beamtinnen und Beamten andererseits angehören. Zudem sind Personalratsmitglieder Mitglied in nur einer oder in verschiedenen Gewerkschaften oder sie sind es gerade nicht.

Obwohl ein geschlossenes Auftreten gegenüber dem Arbeitgeber die Chancen zur Durchsetzung eigener Anliegen verbessert und insofern im gemeinsamen Interesse liegt, kann ein solches nicht vorausgesetzt werden. Gerade in einem gewählten Gremium mit Entscheidungskompetenz für alle Mitglieder kann die Effizienz der Arbeit durch Partikularinteressen, innere Konflikte, Spannungen und persönliche Animositäten, aber auch durch die Konkurrenz verschiedener Listen beeinträchtigt sein.

Zwar strukturieren die Personalvertretungsgesetze die Arbeit von Personalräten, indem sie bestimmte Strukturen, Entscheidungsverfahren und die Wahl eines Vorstandes und eines bzw. einer Vorsitzenden vorgeben, die einen Personalrat auch dann handlungs- und entscheidungsfähig machen, wenn es zu internen Differenzen kommt. Gleichwohl darf eine fruchtbare und kooperative Zusammenarbeit nicht immer und überall erwartet werden.

Getrennte Wahlgänge für Beamtinnen und Beamten einerseits und Angestellte andererseits – auf die nur nach Beschluss der Wahlberechtigten beider Gruppen verzichtet werden kann, was in 15 Prozent der Fall ist (siehe Kapitel 3.4) – sowie die damit verbundene Gruppenrepräsentanz im Personalrat und in dessen Vorstand gewährleisten, dass Personalräte die Besonderheiten keiner der beiden Gruppen völlig ignorieren können.

Die Arbeitsbeziehungen auf sektoraler Ebene unterscheiden sich für Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigte erheblich. Während die

2 | Die Differenzierung zwischen Arbeiterinnen und Arbeitern einerseits und Angestellten andererseits wurde 2005 mit dem Abschluss des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst aufgehoben (Schmidt/Müller/Trittel 2011).

Arbeitsbeziehung von Beamtinnen und Beamten in der Tendenz unilateral sind – kein Streikrecht, keine Tarifverhandlungen, allerdings Anhörungsrechte etc. –, gibt es für die Tarifbeschäftigten ein vollständiges, relativ hoch institutionalisiertes System der Arbeitsbeziehungen mit Streikrecht und Tarifverträgen. Unterschiede zwischen dem Dienstrecht der Beamten und dem Tarifrecht der Beschäftigten, etwa unterschiedliche Bestimmungen zur Arbeitszeit und zu Leistungs- und Beurteilungsverfahren, verlangen von den Personalräten eine jeweils spezifische Beschäftigung mit beiden Gruppen.

Allerdings kann konstatiert werden, dass die Vertretung beider Belegschaftsgruppen in der gemeinsamen Institution Personalrat deren Interessenunterschiede trotz meist getrennter Wahl in der Regel nicht perpetuiert oder gar verstärkt, sondern dass diese Unterschiede meist in kooperativer Weise bearbeitet werden. Auch wenn Personalräte also aufgrund der beiden Beschäftigtengruppen und des gespaltenen dualen Systems der Interessenvertretung mit zusätzlichen Integrations- und Komplexitätsanforderungen konfrontiert sind, kann doch gesagt werden, dass das gemeinsame Gremium dazu beiträgt, Beamtinnen und Beamte sowie Tarifbeschäftigte zu integrieren.

Da der Beamtenanteil auf kommunaler Ebene relativ gering ist (s.o. Tabelle 1), dominiert in der Regel die Gruppe der Angestellten bzw. Tarifbeschäftigten. Allerdings ist die Gruppe der Beamtinnen und Beamten keineswegs immer durch klassische Verwaltungsberufe geprägt, weil ihr oft auch ein relevanter Teil der Berufsfeuerwehr angehört, sodass sich hier Status- und berufsfachliche Interessen überlagern können.

Die Rede von der »Dualität der Interessenvertretung« scheint uns im öffentlichen Dienst wegen der näherungsweisen Unilateralität der überbetrieblichen Arbeitsbeziehungen im Beamtenbereich, aber auch wegen der stärker nach Gruppen ausdifferenzierten Vertretungskonstellation weniger passend als in der Privatwirtschaft.

Hierbei ist anzumerken, dass es falsche Konnotationen hervorrufen könnte, von »unilateralen Arbeitsbeziehungen im Beamtenbereich« zu sprechen, da es hier trotz Arbeitskampfabverbots nicht um Rechte von Eigentümerinnen und Eigentümern oder Managerinnen und Managern geht, die im Kern willkürlich wären, sondern um ein stark reguliertes Verhältnis, das den Beamtinnen und Beamten auch garantierte materielle Rechte und Konsultationsrechte einräumt. Allerdings ist der Staat hier nicht nur

Gesetzgeber, er vertritt auch – anders als im Falle der Privatwirtschaft – unmittelbar seine Interessen als Arbeitgeber.

Häufig sind es weniger die unmittelbaren Unterschiede zwischen Beamtinnen und Beamten sowie Tarifbeschäftigten, die eine Integrationsherausforderung für Personalräte darstellen, sondern die getrennte gewerkschaftliche Organisationsbildung, die sich an die gespaltenen Beschäftigungssysteme anschließt. Anders als in der Industrie besteht im öffentlichen Dienst mit dem DBB eine vom DGB unabhängige separate Organisation, die sich traditionell an Beamtinnen und Beamte richtet und durch ihre Mitglieds-gewerkschaft Komba auch in manchen Personalräten auf kommunaler Ebene präsent ist.

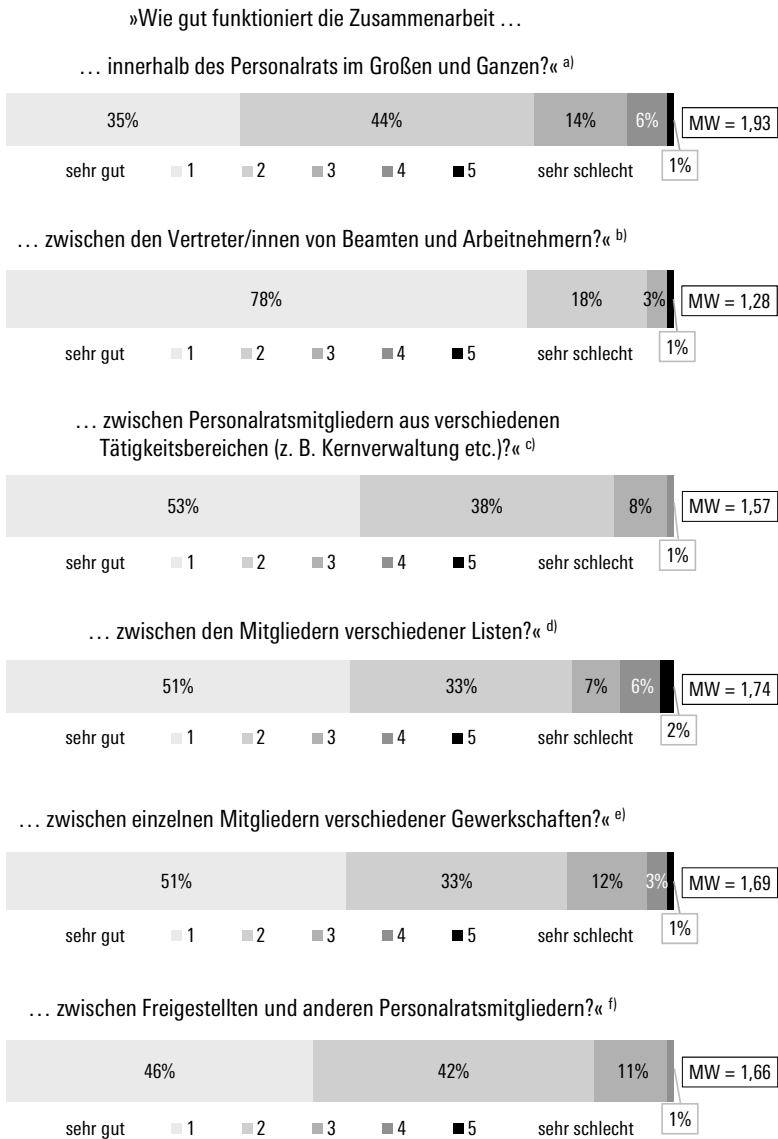
Im Bereich der Tarifbeschäftigten dominiert hingegen ver.di, ergänzt um die GEW und Komba (s. o. Tabelle 13). Auf der sektoralen Ebene vertritt aufseiten der DGB-Gewerkschaften primär der DGB als Dachverband unmittelbar die Beamteninteressen, tritt jedoch im Beschäftigungssystem der Tarifbeschäftigten nicht als Bargaining-Akteur auf. Dort agieren die Mitgliedsgewerkschaften des DGB, bei den Kommunen in erster Linie ver.di.

In den Personalräten geraten Mitglieder verschiedener Gewerkschaften und nicht organisierte Personalratsmitglieder – sowohl als einzelne Personalratsmitglieder wie auch als Vertreterinnen und Vertreter organisierter Listen – häufiger miteinander in Konflikt als die Vertreterinnen und Vertreter der beiden Statusgruppen.

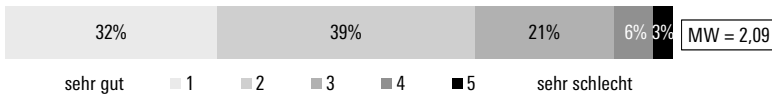
Listenkonkurrenz und die Konflikte, die latent oder manifest damit verbunden sind, bedürfen dabei nicht zwingend gewerkschaftlicher Konkurrenz; nicht selten sind es auch gewerkschaftlich ungebundene Listen, die sich zusammenfinden, etwa weil sie die Anliegen bestimmter Berufsgruppen oder der jüngeren Generation nicht ausreichend repräsentiert sehen. Oft sind verschiedene Listen – gerade wenn es um gewerkschaftlich nicht gebundene Listen geht – nicht die Ursache für Konflikte in Personalräten, sondern die Folge bereits vorausgegangener Konflikte.

In den befragten Personalräten, in denen sowohl Beamtinnen und Beamte als auch Tarifbeschäftigte vertreten sind, wird die Zusammenarbeit zwischen beiden Statusgruppen als nahezu problemlos erachtet (78 Prozent »sehr gut«, 18 Prozent gut; siehe Abbildung 4). Nicht ganz so gut, aber immer noch ausgesprochen positiv wird die Zusammenarbeit zwischen Personalratsmitgliedern aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen bewertet (53 Prozent »sehr gut«, 38 Prozent gut).

Abbildung 4: Zusammenarbeit innerhalb des Personalrats



... zwischen den verschiedenen Personalratsgremien?«^{g)}



Anmerkungen: a) n = 561; b) n = 303 (Fragebogenfilter: falls Beamtinnen und Beamte im Personalrat); c) n = 556; d) n = 111 (Fragebogenfilter: falls Listenwahl); e) n = 254 (Fragebogenfilter: falls Gewerkschaftsmitglieder im Personalrat); f) n = 277 (Fragebogenfilter: nur bei Personalräten mit Freistellungen); g) n = 68 (Fragebogenfilter: nur falls mehrere Personalräte in einer Kommune); Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

Auch die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedern verschiedener Listen – freie Listen eingeschlossen – wird mit 51 Prozent »sehr gut« und 33 Prozent gut deutlich positiv bewertet, ebenso die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern verschiedener Gewerkschaften (ebenfalls 51 Prozent »sehr gut«, 33 Prozent gut). Ebenfalls positiv fällt die Bewertung der Zusammenarbeit zwischen Freigestellten und anderen Personalratsmitgliedern aus (46 Prozent »sehr gut«, 42 Prozent gut) sowie innerhalb des Personalrats insgesamt (35 Prozent »sehr gut«, 44 Prozent gut).

Insgesamt kann konstatiert werden, dass es weniger strategische und gewerkschaftspolitische Fragen sind, die Personalräte entzweien, als alltägliche Unzulänglichkeiten, persönliche Schwächen und Spannungen, die aus unterschiedlichen Funktionen innerhalb des Personalrats resultieren. Freigestellte Personalratsmitglieder entwickeln mitunter andere Vorstellungen davon, wie Vertretungsarbeit zu leisten ist, als Personalräte, deren Alltag überwiegend durch ihre berufliche Tätigkeit geprägt ist. Letztere müssen Vorgesetzten nicht nur in der Rolle eines Personalratsmitglieds, sondern auch eines Mitarbeiters bzw. einer Mitarbeiterin gegenüberreten.

Latente Spannungen im Vertretungsverständnis sind auch zwischen der Rolle des bzw. der Vorsitzenden – und partiell des Vorstandes – und anderen Personalratsmitgliedern angelegt. Während insbesondere der bzw. die Vorsitzende Personalratsbeschlüsse in Gesprächen mit der Dienststellenleitung auch persönlich vertreten muss und dem Erwartungsdruck vonseiten des Arbeitgebers unmittelbar ausgesetzt ist, können Personalratsmitglieder, die das Verhalten des Personalrats vornehmlich vor ihren

Arbeitskolleginnen und -kollegen rechtfertigen müssen, stärker auf Distanz agieren. Gewisse Spannungen sind deshalb strukturell angelegt, jedoch in den meisten Personalräten nicht sehr ausgeprägt.

Bemerkenswert ist, dass die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Personalratsgremien – sofern solche existieren – etwas schlechter bewertet wird als die Zusammenarbeit im eigenen Gremium. Dieser Unterschied mag darin begründet liegen, dass die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Gremien weniger eng ist als innerhalb eines einzigen Personalrats und daher auch als weniger intensiv und gut erlebt wird. Denkbar ist allerdings auch, dass die Überzeugung, man selbst bzw. die eigene Gruppe mache es besser als andere, eine gewisse Rolle spielt – zumal die große Mehrheit der Ausfüllenden Personalratsvorsitzende sind, die sich in der Verantwortung für das eigene Gremium sehen.

Es scheint uns deshalb wenig angemessen, die unterschiedliche Beurteilung der Zusammenarbeit innerhalb des eigenen Personalrats und der Zusammenarbeit zwischen den Gremien zu betonen; vielmehr bleibt festzuhalten, dass auch Letztere positiv gesehen wird (32 Prozent »sehr gut«, 39 Prozent gut). Gleichwohl sollte nicht übersehen werden, dass die Zusammenarbeit zwischen den Personalräten keineswegs immer gut funktioniert. Mehrere mehr oder weniger kooperierende örtliche Personalräte, meist verbunden durch einen Gesamtpersonalrat, sind zwar begrenzt integrierbar, aber letztlich nicht steuer- und kontrollierbar, wenn es an einer freiwilligen Bereitschaft zur Kooperation fehlt.

Die Strategie einer ostdeutschen Kommune, nur *einen* großen örtlichen Personalrat zu bilden, bietet gewisse Vorteile, um die Beschäftigten – einschließlich Tarifbeschäftigter, Beamtinnen und Beamten und diverser Berufsgruppen – als Belegschaft zu repräsentieren und zumindest partiell als Kollektiv zu konstituieren. Im konkreten Fall des genannten Personalrats sind damit auch langjährige Erfahrung und die Herausbildung ausgeprägter Kompetenzen insbesondere der Vorsitzenden verbunden, sodass diese eine hohe Einheitlichkeit und Konzentration der Personalvertretung erfolgreich bewältigen kann.

Da auch in dieser Kommune eine differenzierte Organisationsstruktur besteht, verhandelt der umfassende Personalrat hier sogar mit mehr als einer Personalleitung. Eine solche Konstellation stellt hohe Anforderungen auch im Falle eines Generationswechsels. Die anspruchsvolle Gestaltung einer solchen Interessenvertretung eröffnet zwar ein gutes und mitunter

auch attraktives Lernfeld für nachkommende Personalratsmitglieder, doch selbst bei hohem Kompetenzniveau ist das Risiko der Überforderung erheblich.

In einer der untersuchten westdeutschen Kommunen führten Prozesse der Ausgliederung und Privatisierung dazu, dass neben örtlichen Personalräten und einem Gesamtpersonalrat auch ein »Konzernpersonalbetriebsrat« geschaffen wurde, der an die Konzern-Arbeitnehmervertretung erinnert, die Killian und Schneider (1998; vgl. auch Schneider 2002a und 2002b) im »Konzern Stadt« beobachten. Diesem Gremium fehlt zwar die rechtliche Absicherung und es finden auch keine Wahlen statt, vielmehr entsenden die einzelnen Personal- bzw. Betriebsräte Vertreterinnen und Vertreter, gleichwohl stellt es einen Ort dar, an dem auch nach der Phase der Dezentralisierung und Ausgliederung noch Austausch und Zusammenhalt gepflegt werden.

Auch ohne rechtliche Anerkennung kann eine solche Kooperation der Beschäftigtenvertretungen von Relevanz sein, wenn sich andere Ansatzpunkte für ihre Anerkennung und thematische Unterstützung finden. Im genannten Fall gehören zum einen der Oberbürgermeister und der Vorsitzende des Gesamtpersonalrats und faktische Vorsitzende der informellen Gesamtbeschäftigtenvertretung der SPD an, die zudem die stärkste Ratsfraktion stellt, zum anderen hat die ideologische Hegemonie des New Public Management und insbesondere der Privatisierungsidee vor allem nach der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2007–2009 gelitten.

Ein ehemaliges Betriebsratsmitglied einer kleinen eigenständigen GmbH in städtischem Eigentum berichtet, dass es ihm und seinen Kolleginnen und Kollegen ohne Unterstützung durch den informellen »Konzernpersonalbetriebsrat« niemals gelungen wäre, nach der Ausgliederung einen funktionsfähigen Betriebsrat zu etablieren. Nach einiger Zeit wechselte er wegen der besseren Konditionen direkt zur Stadt und gehört heute einem örtlichen Personalrat an. Er ist noch immer stolz auf sein früheres Engagement als Betriebsrat und freut sich, dass demnächst auch der ausgegliederte Bereich zurück in den kommunalen Arbeitgeberverband kommen und dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst unterstellt werden soll.

Solche Sonderkonstellationen mit übergreifender Interessenvertretung waren in den Kommunen, in denen wir Gespräche führten, jedoch die Ausnahme, was auch für die Kommunen insgesamt zutrifft, von denen 88 Prozent nur einen Personalrat haben (s. o. Tabelle 2).

Abbildung 5: Einschätzung der Zusammenarbeit innerhalb des Personalrats



Anmerkungen: n = 560; Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert; a) Die Angaben unterscheiden sich in Abhängigkeit davon, ob der/die Antwortende selbst Personalratsvorsitzende/r ist oder nicht, nur geringfügig.
Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

Ein Verständnis des Personalrats nicht nur als Zweckbündnis von Individuen oder Repräsentantinnen und Repräsentanten von Gewerkschaften oder Listen, sondern auch als zusammengehörige, gemeinsam agierende Gruppe, die mitunter auch gemeinschaftliche Züge aufweist, findet sich nicht überall und ist erst recht nicht überall realisiert. Dennoch ist dieses Ziel für viele Personalräte eine Art Leitbild für die interne Zusammenarbeit – selbst dort, wo es nicht erreicht ist, schwebt es vielen Personalräten vor.

Auch in unseren Interviews berichteten viele unserer Gesprächspartnerinnen und -partner von einer insgesamt positiven Zusammenarbeit in den Personalräten und immerhin 79 Prozent der standardisiert befragten Personalräte stimmen der Formulierung »Wir sind ein wirklich gutes Team« voll oder eher zu. Nur wenige halten diese Charakterisierung für unzutreffend (siehe Abbildung 5).

Zwar ist einzuräumen, dass ein gewisser Bias ins Positive nicht auszuschließen ist, da insbesondere manche Personalratsvorsitzende ihr Selbstbild eng mit intensiver Kollegialität im Gremium verbinden, doch deuten qualitative und quantitative Befunde in dieselbe Richtung: Weil den meisten Personalräten Kollegialität und Teambildung wichtig sind, bemühen sie sich in der Regel – und in vielen Fällen erfolgreich – auch darum.

5.2 Interne Konflikte und Wandel

Das negative Gegenbild einer durch interne Konflikte behinderten Personalratsarbeit gilt nur für eine Minderheit, doch immerhin 9 Prozent geben dies als voll oder eher zutreffend an. Allerdings geben auch 66 Prozent der Befragten an, dass eine Behinderung der Arbeit durch interne Konflikte eine völlig unzutreffende Beschreibung sei.

Konflikte dauern zudem nur in seltenen Fällen über Jahre hinweg an, weil sie oft über personelle Wechsel gelöst oder entschärft werden. Nicht selten ist ein angestrebter personeller Wechsel selbst eine wichtige Ursache für einen Konflikt und die Realisierung des Wechsels dann auch die Lösung. Ein Mitglied eines Gesamtpersonalrats, bis vor kurzem Vorsitzender eines örtlichen Personalrats, berichtet:

»[Ich] bin dann in den Personalrat gewählt worden und war lange Zeit Vorsitzender eines örtlichen Personalrates gewesen [...]. Und jetzt, bei der letzten Wahl,