

Tabelle 29: Wichtige Faktoren für die Durchsetzungschancen des Personalrats

»Welche der folgenden Faktoren sind wichtig für die Durchsetzungschancen des Personalrats?«	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	nicht vorhanden
Rückhalt bei den Beschäftigten	89 %	10 %	1 %	0 %
gutes Personalvertretungsrecht	87 %	12 %	0,4 %	0,4 %
bestehende gute Dienstvereinbarungen	85 %	14 %	0,2 %	1 %
arbeitnehmerfreundliches Klima in Gesellschaft und Politik	58 %	32 %	8 %	2 %
gute Haushaltslage	48 %	37 %	14 %	1 %
gewerkschaftlicher Organisationsgrad der Belegschaft	17 %	30 %	40 %	13 %
Betriebsgruppe, Vertrauensleute	16 %	38 %	17 %	30 %
Unterstützung durch Bürgerinnen und Bürger	4 %	18 %	40 %	38 %

Anmerkungen: n = 530; sortiert nach Häufigkeit von »wichtig«

Quelle: eigene Erhebung

Abschließend ist daran zu erinnern, dass die Auswirkungen von Haushaltslage und Arbeitsmarktsituation auf das Personalratshandeln auch durch die ausgeprägte Verrechtlichung begrenzt werden, weshalb selbst eine günstige Konstellation von guter Haushaltslage und Fachkräftemangel nur eingeschränkt als Machtressource genutzt werden kann, und dass zudem auch das Gerechtigkeitskonzept von Bedeutung ist, das die Personalräte jeweils vertreten.

9.2 Organisationale Machtressourcen

Die Relevanz der Gewerkschaften für Schulung und Beratung, aber auch die oft fehlende oder wenig intensive Beziehung zwischen Personalräten und Gewerkschaften wurde bereits in Kapitel 8 beschrieben. Vor diesem Hintergrund darf es nicht überraschen, dass nur eine Minderheit von 17 bzw. 16 Prozent der Personalräte den gewerkschaftlichen Organisationsgrad der Beschäftigten bzw. gewerkschaftliche Vertrauensleute oder Be-

triebsgruppen wichtig für die eigenen Durchsetzungschancen finden (siehe Tabelle 29), denn nicht vorhandene oder nicht genutzte Ressourcen können kaum von Relevanz sein.

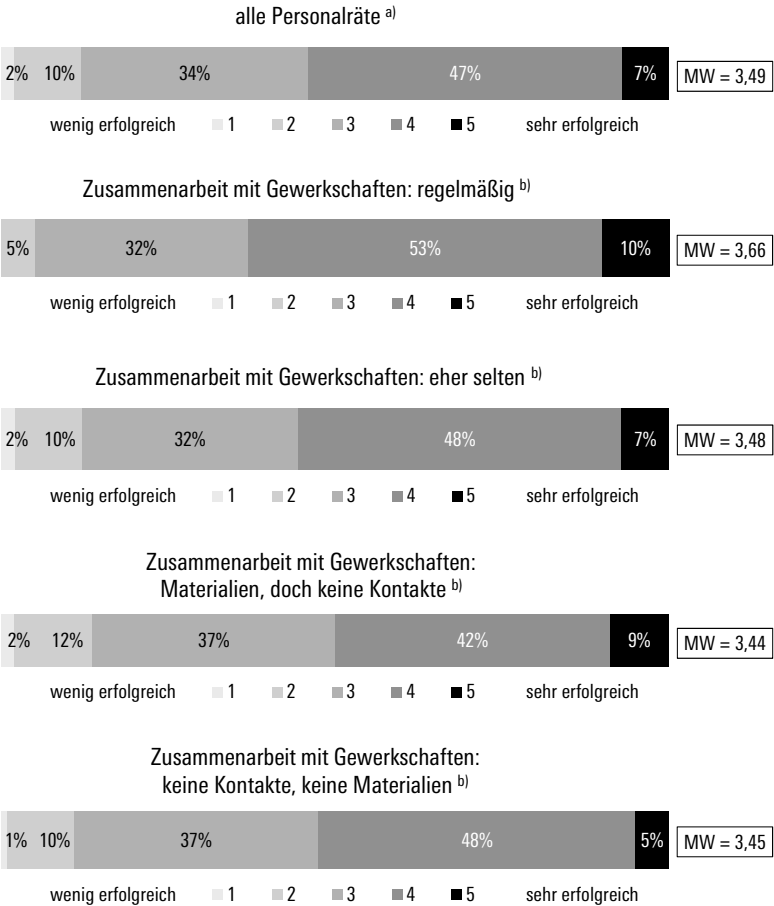
Differenzieren wir bei der Frage nach dem Erfolg der eigenen Arbeit danach, ob die Personalräte regelmäßig, selten oder gar nicht mit Gewerkschaften zusammenarbeiten, zeigt sich allerdings durchaus ein Effekt regelmäßiger Zusammenarbeit, auch wenn bei der Erfolgsfrage eine Verzerrung durch die eigenen Bewertungsmaßstäbe möglich ist. 63 Prozent der Personalräte, die regelmäßig mit einer Gewerkschaft zusammenarbeiten, halten ihre Arbeit für erfolgreich oder »sehr erfolgreich« (siehe Abbildung 18), während dies nur bei 51 Prozent der Personalräte der Fall ist, die keinen Kontakt zu Gewerkschaften zu haben.

Ähnlich positive Auswirkungen auf die Bewertung der eigenen Arbeit finden sich auch, wenn man danach differenziert, ob der bzw. die Personalratsvorsitzende gewerkschaftlich organisiert ist oder nicht. Auch wenn man erfolgreiche Personalratsarbeit an der Frage festmacht, wie viel Einfluss der Personalrat im Allgemeinen auf die Entscheidungen des Arbeitgebers hat, wirkt sich regelmäßige Zusammenarbeit mit Gewerkschaften positiv aus, während fehlende Gewerkschaftskontakte den Einfluss auf Arbeitgeberentscheidungen verringert. Ähnlich positiv ist der Einfluss allerdings auch bei denjenigen, die zwar Materialien der Gewerkschaften nutzen, aber keine Kontakte pflegen – mitunter ein Erfolg des professionellen »Free Riding«.

Darüber hinaus wurde bereits dargelegt, dass die Beschäftigten ein wichtiger Einflussfaktor auf die Personalratsarbeit sind, da sie durch ihr Wahlverhalten die Zusammensetzung des Gremiums bestimmen und auch die Kandidatinnen und Kandidaten für die Wahlen aus den Reihen der Beschäftigten hervorgehen. Entsprechend wird der Rückhalt bei den Beschäftigten von einer großen Mehrheit der Personalräte (89 Prozent) als wichtiger Faktor genannt, der sich auf die Durchsetzungschancen des Personalrats auswirkt (siehe Tabelle 29).

Damit stellt der Rückhalt in der Belegschaft aus Sicht der Personalräte die wichtigste Machtressource dar, dicht gefolgt von einem guten Personalvertretungsrecht und guten Dienstvereinbarungen. In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass immerhin 11 Prozent der Personalräte den Rückhalt in der Belegschaft für »weniger wichtig« oder sogar »unwichtig« halten.

Abbildung 18: Einschätzung des Erfolgs der Personalratsarbeit (differenziert nach Zusammenarbeit mit Gewerkschaften)



Anmerkungen: a) n = 565; b) n = 537 (Filter: Zusammenarbeit mit Gewerkschaften);
Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert
Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

Die Durchsetzungskraft von Personalräten nimmt zu, wenn die Belegschaft deren Arbeit unterstützt. Besonders deutlich wird dieser Zusammenhang im umgekehrten Fall, nämlich dann, wenn die Belegschaft einem Personalrat

die Unterstützung entzieht. In der Regel kommt dies nur bei einzelnen Personalratsmitgliedern vor, mitunter auch bei dem bzw. der Vorsitzenden oder einzelnen Listen, aber nicht gegenüber dem Personalrat als Gesamtgremium.

Bei Unzufriedenheit mit der Personalratsarbeit ist davon auszugehen, dass der Dissens bereits dann innerhalb des Gremiums einzieht, wenn die Unzufriedenheit noch nicht die gesamte Belegschaft erfasst hat. Oft stehen deshalb bereits Alternativen zur Verfügung, bevor es zu einem völligen Anerkennungsverlust des Personalrats als Gremium kommt. Allerdings kann die Anerkennung auch ohne größere Konflikte nachlassen (siehe Kapitel 10.2.3). In den Interviews ist zwar des Öfteren von Unzufriedenheit unter den Beschäftigten die Rede, aber in der Regel geht es dabei vor allem um personelle und weniger um grundlegende inhaltliche Veränderungen.

Wie wichtig die soziale Anerkennung des Personalrats dafür ist, ob dieser seine eigene Arbeit als erfolgreich einschätzt, zeigt sich, wenn wir bei der Erfolgsfrage danach differenzieren, ob der Personalrat sich als mehr oder weniger anerkannt bei den Beschäftigten sieht. Der Mittelwert der Erfolgsfrage auf einer Fünferskala liegt bei 3,49 (siehe Abbildung 18), aber Personalräte, die sich als hoch anerkannt bei den Beschäftigten sehen, erreichen einen Mittelwert von 3,92 (siehe Tabelle 30; ein höherer Wert bringt größeren Erfolg zum Ausdruck). In noch stärkerem Maße stimmt die Einschätzung des eigenen Erfolgs mit der Anerkennung durch die Dienststellenleitung überein; hier liegt der Mittelwert bei hoher Anerkennung bei 4,16.

Tabelle 30: Einschätzung des Erfolgs der Personalratsarbeit nach Grad der Anerkennung

»Halten Sie die Arbeit des Personalrats insgesamt betrachtet für erfolgreich?« ^{a)}	»Wie anerkannt ist der Personalrat bei Beschäftigten und Dienststellenleitung?« ^{b)}				
	1 (hoch anerkannt)	2	3	4	5 (wenig anerkannt)
bei den Beschäftigten ^{c)}	3,92	3,59	3,24	3,13 ^{e)}	2,00 ^{e)}
bei der Dienststellenleitung ^{d)}	4,16	3,66	3,31	3,08	2,83

Anmerkungen: a) Mittelwerte auf einer Skala von 1 (wenig erfolgreich) bis 5 (sehr erfolgreich), Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert; b) s. o. Abbildung 13, Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert; c) n = 521; d) n = 523; e) nicht aussagekräftig, weil sehr wenige Fälle

Quelle: eigene Erhebung

Nur 10 Prozent der Personalräte geben an, bei den Beschäftigten eher hoch oder »hoch anerkannt«, aber bei der Dienststellenleitung eher wenig oder »wenig anerkannt« zu sein; und nur eine kleine Minderheit von 0,4 Prozent gibt an, bei der Dienststellenleitung eher hoch oder »hoch anerkannt«, aber bei den Beschäftigten eher wenig oder »wenig anerkannt« zu sein. In der Regel geht die Anerkennung bei der Dienststellenleitung also mit der Anerkennung bei den Beschäftigten einher und umgekehrt. Das Ansehen bei den Beschäftigten und das Ansehen bei der Dienststellenleitung korrelieren; zudem korrelieren beide auch mit der Selbsteinschätzung der Personalräte, erfolgreiche Arbeit zu leisten. Von einem antagonistischen Anerkennungssystem kann somit keine Rede sein.

Beim Rückhalt in der Belegschaft handelt es sich allerdings nicht um »organisationale« Macht dem Wortsinne nach, denn neben der Zugehörigkeit zur Kommunalverwaltung ist damit keine eigene Form der Organisation oder Mitgliedschaft verbunden. Nichtsdestotrotz kann Rückhalt in der Belegschaft eine Art funktionales Äquivalent für gewerkschaftlichen Organisationsgrad darstellen (siehe Kapitel 6.3), wobei sich ein hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad in der Regel günstig auf den Rückhalt des Personalrats in der Belegschaft auswirkt und oft ein Ausdruck aktiver und gewerkschaftsnaher Personalratsarbeit ist.

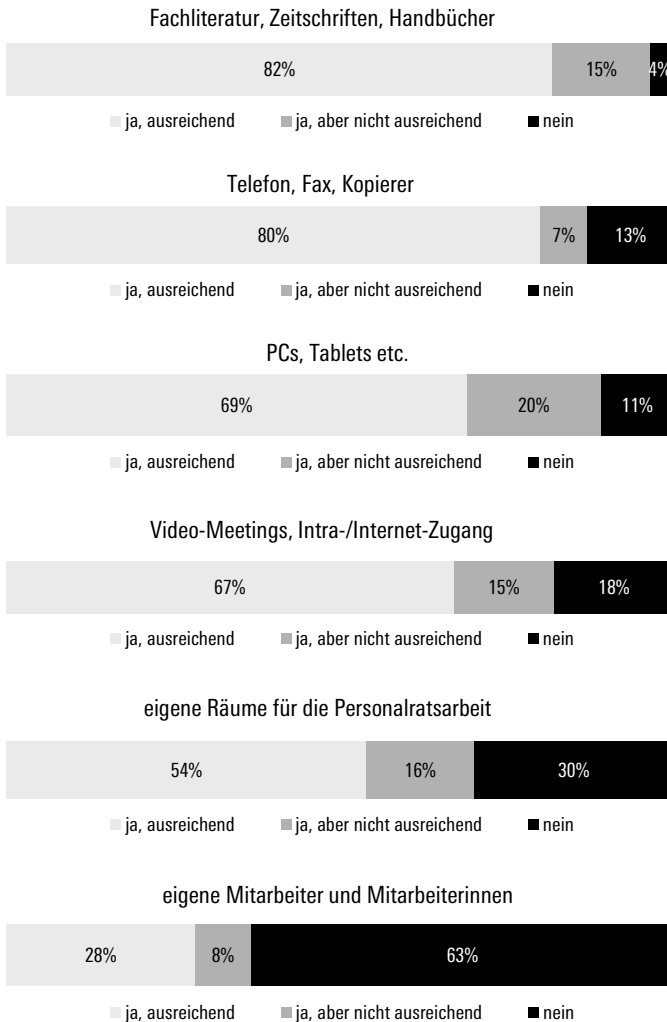
Über eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die ebenfalls zu den organisationalen Machtressourcen zählen, verfügen die meisten Personalräte nicht, aber wenn dies der Fall ist, halten sie die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter überwiegend für ausreichend.

Ein knappes Drittel der befragten Personalräte verfügt nicht über eigene Räume oder ausreichende räumliche Möglichkeiten. Für etwas mehr als die Hälfte der Personalräte sind die zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten hingegen nach eigenem Ermessen ausreichend.

Auch die technische Ausstattung schätzen die meisten Personalräten als ausreichend ein, wobei der Zugang zu Video-Meetings, Intranet und/oder Internet und die Ausstattung mit PCs, Tablets etc. (67 bzw. 69 Prozent »ausreichend«) noch immer nicht überall hinreichend sind. Selbst in der Kategorie »Telefon, Fax, Kopierer« mangelt es mancherorts noch immer (siehe Abbildung 19). Am besten sehen sich die Personalräte mit Fachliteratur, Zeitschriften und Handbüchern ausgestattet, doch auch hier gibt es noch den ein oder anderen Mangel, wenn 15 Prozent über keinen ausreichenden und 4 Prozent über gar keinen Zugang zu solchen Printmedien verfügen.

Abbildung 19: Ressourcenausstattung des Personalrats

»Verfügt Ihr Personalrat über folgende Ressourcen?«



Anmerkungen: n = 528; sortiert nach Häufigkeit von »ja, ausreichend«

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

Man kann angesichts dieser Ergebnisse nicht von katastrophalen Zuständen sprechen, doch insbesondere bei Räumen und IT-Technik besteht in etlichen Kommunen noch Verbesserungsbedarf. Angesichts der Komplexität der Personalratsarbeit wären auch Mitarbeiterstellen hilfreich, wobei in manchen Fällen eine wissenschaftlich vorgebildete Fachreferentin bzw. ein Fachreferent sinnvoll wäre.

Eine größere Zahl von Personalratsmitgliedern und Freistellungen erleichtert die Arbeit der Personalräte. In größeren Kommunen ist es möglich, dass die Arbeitsbedingungen trotz sinkender Betreuungsrelation gegenüber den Beschäftigten besser sind, weil allgemeine, nicht auf Einzelfälle bezogene Prozesse nicht in jeder Hinsicht mit der Größe der Kommunen zunehmen (Skaleneffekte). Auch eine personalvertretungsrechtliche Änderung der Anzahl der Personalratsmitglieder wirkt sich auf die Handlungsfähigkeit des Personalrats aus, wird aber nur von wenigen Personalräten gefordert.

In jedem Fall bleibt für Personalräte das Problem, dass sie der Verwaltung keine vergleichbare Manpower entgegensetzen können. Manche Personalräte beziehen deshalb auch die Ersatzmitglieder regelmäßig in die Arbeit mit ein. Ein weiterer Weg, die überlegene Arbeitskapazität der Dienststelle etwas ausgleichen, besteht darin, dass Personalräte auch die Kompetenzen von Beschäftigten, die nicht dem Personalrat angehören, gezielt nutzen.

Die Nutzung der Fachkompetenz arbeitgebernaher Kräfte, insbesondere von Vorgesetzten, birgt zweifelsfrei Risiken. Doch wahrscheinlich kommt es nicht selten vor und ist oft auch kaum vermeidbar, dass sich die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite von denselben Personen beraten lassen, etwa den verwaltungseigenen IT-Kräften, wenn es komplexe Prozesse zu beurteilen gilt. Dysfunktional wird dies dann, wenn sich Personalräte implizit auch dann arbeitgebernah beraten lassen, wenn sie dabei sind, ihre eigenen Positionen zu entwickeln.

9.3 Institutionelle Machtressourcen

Bei der Frage, wie wichtig institutionelle Machtressourcen für die Durchsetzungschancen des Personalrats sind, schätzen Personalräte ein gutes Personalvertretungsrecht (87 Prozent »wichtig«) und bestehende gute Dienstvereinbarungen (85 Prozent »wichtig«) ausgesprochen hoch ein (s. o. Tabelle 29).