

gefunden werden, denn eine Aufhebung des Besserstellungsverbots ausschließlich im öffentlichen Dienst würde einer Anpassung an das Betriebsverfassungsgesetz zuwiderlaufen und könnte dem Ansehen von Personalräten und öffentlichem Dienst schaden.

Eine praktikable Lösung könnte darin bestehen, das Besserstellungsverbot unter Tarifvorbehalt zu stellen, sodass eine Mindestentgeltgruppe für Personal- und Betriebsräte nur zur Anwendung kommt, sofern es im Tarifvertrag vorgesehen ist. Nebenbei würde damit auch ein gewisser Anreiz für Betriebsräte geschaffen, sich um Tarifbindung zu bemühen. Eine gesetzliche Festlegung der Höhe von Betriebs- und Personalratsverdiensten scheint uns hingegen nicht sinnvoll, da dies vor allem in Betrieben ohne Tarifbindung zu Inkompatibilitäten mit der betrieblich variierenden Bezahlung der Beschäftigten führen würde.

Materielle Anreize für die Personalratsarbeit könnten Kandidatur und Freistellungen fördern, zumal die jetzige Situation im Vergleich zu Leitungstätigkeiten auf Arbeitgeberseite schlicht ungerecht ist, wie manche Personalräte darlegen. Damit würde sich für manche Beschäftigte die Möglichkeit einer »Alternativkarriere« eröffnen; allerdings bestünde auch das Risiko, dass sich die Motivation für das Engagement ändert. Beispielsweise könnte häufiger als bisher versucht werden, so lange wie möglich in der Freistellung zu bleiben, was einen Streit innerhalb des Personalrats auslösen und sein Ansehen bei den Beschäftigten beschädigen könnte. Vor- und Nachteile bedürfen hier einer sorgfältigen Abwägung.

11.6 Abschließende Hinweise

Die Handlungsmöglichkeiten von Personalräten sind zwar durch gesetzliche Vorgaben, verfügbare Machtressourcen und die Kooperationsbereitschaft der Arbeitgeberseite geprägt, aber nicht vollständig determiniert. Personalräte haben durchaus Handlungsspielräume und entscheiden in einem gewissen Maße auch selbst darüber, wie sie agieren.

Die Beziehung zum Arbeitgeber wird nicht von diesem allein geprägt, denn um Anerkennung kann man kämpfen. Personalräte können sich darum bemühen, durch vertrauensbildende Maßnahmen bei zugleich klarer und gefestigter Haltung eine kooperative Arbeitsbeziehung zum Arbeitgeber aufzubauen. Dies wird nicht in jedem Fall gelingen, doch Personalräte

können auch ihre Machtressourcen erweitern, um ihre Erfolgchancen zu verbessern.

Beispielsweise treten nur wenige Personalräte in direkten Kontakt zu Ratsfraktionen, doch gerade in solchen Fällen wurde häufig von Erfolgen berichtet, wobei ein solches Vorgehen selbstverständlich einen sorgfältigen Umgang mit der Schweigepflicht erfordert. In vielen Fällen können dann – genau wie beim Umgang mit der Dienststellenleitung – Spielräume bei der Nutzung dieser politischen Machtressource ausgetestet und allmählich erweitert werden.

Wichtige Voraussetzungen für eine gute Personalratsarbeit sind zweifellos Sachkenntnis und Verhandlungskompetenz, weshalb der Besuch von Schulungen grundlegend ist. Da diese auch die Beschäftigtenperspektive angemessen berücksichtigen sollten, sind gewerkschaftliche Schulungen vorzuziehen – insbesondere wenn es um Tariffragen und andere Sachverhalte geht, die zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite umstritten sind.

Ohne Tarifverträge und Streikrecht, aber mit der Verpflichtung zur vertrauensvollen Zusammenarbeit hätten Personalräte in der Vergangenheit vielerorts erhebliche Einbußen bei Entgelt und Arbeitsbedingungen hinnehmen müssen. Dies gilt insbesondere für die Zeit vor der Finanzmarktkrise, die in vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes von einem strikten Austeritätskurs geprägt war, könnte aber auch in absehbarer Zukunft wieder zutreffen, beispielsweise inflationsbedingt infolge von wirtschaftlichen Krisen oder Kriegen.

Daher sind Tarifverträge ein wesentlicher Bestandteil der institutionellen Machtressourcen von Personalräten. Da aber auch Gewerkschaften nur dann akzeptable Tarifverträge erreichen können, wenn sie über eine hinreichende Mitgliederbasis verfügen, ist das Bestehen von Tarifverträgen keineswegs dauerhaft garantiert. Starke Gewerkschaften sind deshalb für alle Personalräte von Bedeutung, auch wenn diese keine Zusammenarbeit mit einer Gewerkschaft pflegen oder nicht einmal gewerkschaftliche Kontakte haben. Dass dieser praktische Nutzen einer Gewerkschaftsmitgliedschaft nicht allen Personalräten bewusst ist, ist auch als Folge der begrenzten Betreuungskapazitäten der Gewerkschaften zu sehen.

Solange es Tarifverträge gibt, profitieren alle Personalräte und Beschäftigten von Gewerkschaftshandeln, und zwar als »Free Rider«, wenn sie nicht Gewerkschaftsmitglied sind. Mit dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad sinkt aber auch die Durchsetzungskraft der Gewerkschaften,

weshalb Personalräte im eigenen und im Beschäftigteninteresse nicht auf Kontaktangebote von Gewerkschaften warten sollten. Indem sie von sich aus den Kontakt und die Zusammenarbeit mit Gewerkschaften suchen, selbst eintreten und neue Mitglieder gewinnen, stärken Personalräte nicht nur das duale bzw. – Beamtinnen und Beamte mitgedacht – dreigliedrige System der Arbeitsbeziehungen, sondern auch eine wichtige, ihre eigene Arbeit unterstützende Machtressource.

Auch auf den Rückhalt der Beschäftigten sind Personalräte angewiesen – davon ist die große Mehrheit überzeugt, wenngleich viele Personalräte einräumen, dass der Austausch mit den Beschäftigten manchmal oder oftmals zu kurz komme (siehe Tabelle 40).

Tabelle 40: Defizite der Personalratsarbeit aus der Sicht von Personalräten

»Kommen folgende Aspekte bei der Personalratsarbeit öfter oder manchmal zu kurz?«	kommt öfter zu kurz	kommt manchmal zu kurz	kommt selten oder nie zu kurz
Nachfolgemanagement (Personalratsnachwuchs)	56 %	32 %	12 %
Kontakte mit der Gewerkschaft	44 %	31 %	25 %
Besuch von Fortbildungsmaßnahmen	31 %	54 %	15 %
Austausch mit den Beschäftigten	30 %	55 %	15 %
Diskussion grundsätzlicher Fragen	22 %	54 %	25 %

Anmerkungen: n = 559; sortiert nach Häufigkeit von »kommt öfter zu kurz«

Quelle: eigene Erhebung

Zumindest faktisch ist der Belegschaftskontakt manchen Personalräten weniger wichtig, als dies oft bei Betriebsräten der Fall ist, weil Personalräte aufgrund der starken institutionellen Stützung weit verbreitet sind und sich weniger um ihre Existenz sorgen müssen. Leidet der Kontakt zu den Beschäftigten jedoch zu sehr, schwächt dies nicht nur die Durchsetzungskraft des Personalrats, sondern gefährdet mittelfristig auch die persönliche Wiederwahl oder die Mehrheit der eigenen Liste.

Auch wenn Personalräte, die ihre Aufgaben ernst nehmen, oft mehr als genug zu tun haben, sollten sie sich – auch und gerade Vorsitzende und Freigestellte – gelegentlich die Zeit für Rundgänge und persönliche Gespräche nehmen, denn Repräsentation funktioniert nicht ohne Beziehung.

Auch Personalversammlungen ausfallen zu lassen, falls sie schlecht besucht sind oder die Beschäftigten sich nicht hinreichend beteiligen, ist lediglich vordergründig eine Problemlösung und trägt zur weiteren Schwächung der Beziehung bei.

Positive Erfahrungen werden vor allem von Personalräten berichtet, die sich um eine partizipative Gestaltung von Personalversammlungen bemühen und beispielsweise Pinnwände und ähnliche Instrumente nutzen. Eine beteiligungsorientierte Herangehensweise senkt die Hemmschwelle für die aktive Mitwirkung und fördert auch die Kommunikation unter den Beschäftigten selbst. Ebenso können ein abwechslungsreicher Versammlungsverlauf und praxisnahe konkrete Berichte aus den jeweiligen Tätigkeitsfeldern der Beschäftigten helfen. Auch wenn konkrete Ideen, um Personalversammlungen interessanter zu gestalten, vor Ort entwickelt werden müssen, sind didaktisch gut vorbereitete Personalversammlungen ein Gewinn für die Personalratsarbeit insgesamt.

Personalräte können nicht nur die spezifischen Sachkompetenzen von Beschäftigten nutzen, sondern diese auch als Expertinnen und Experten der eigenen Arbeitserfahrungen ansprechen, denn wie Personalräte selbst wünschen sich auch die Beschäftigten soziale Anerkennung. Die Erfahrung der Wirksamkeit des eigenen Handelns vermittelt Personalräten trotz aller damit verbundenen Belastung, dass auch die eigene Persönlichkeit von der Personalratsarbeit profitiert. Diese Erfahrung der Selbstwirksamkeit sollten Personalräte zumindest gelegentlich auch Beschäftigten eröffnen, indem sie deren Expertise heranziehen, wo dies möglich ist.

Wichtig ist auch in der Beziehung zu den Beschäftigten, möglichst alle Kommunikationskanäle zu bespielen, etwa das Intranet als digitales Medium auf interessante Weise zu nutzen und dort auch gewerkschaftliche Informationen und Angebote zugänglich zu machen. Während der Coronapandemie haben auch viele Personalräte neue Kompetenzen hinsichtlich digitaler Kommunikation entwickelt oder zumindest deren Möglichkeiten und Potenziale kennengelernt. Dies sollte weiterhin genutzt und auch ausgebaut werden, allerdings nicht auf Kosten der unmittelbaren Face-to-Face-Kommunikation.

Obwohl Personalräte meist verborgen vor den Blicken der Bürgerinnen und Bürger agieren, erfüllen sie in ihrer Eigenschaft als betriebliche Akteure des dualen Systems der Arbeitsbeziehungen in einem wichtigen Teil der Arbeitswelt doch auch eine gesellschaftlich relevante Funktion, indem sie

zur Teilhabe und Mitbestimmung der Beschäftigten in den Dienststellen beitragen und die Wirksamkeit von Tarifverträgen stützen. Durch die Artikulation von gemeinsamen Interessen verschiedener Beschäftigtengruppen – womit nicht nur Beamtinnen, Beamte und Tarifbeschäftigte gemeint sind, sondern auch verschiedene Tätigkeitsfelder und Berufe sowie Unterschiede hinsichtlich Geschlecht, Alter und Herkunft – leisten Personalräte zudem einen Beitrag zur betrieblichen Sozialintegration.

Zwar begrenzt die Differenzierung in die beiden Beschäftigungssysteme der Beamtinnen und Beamten und der Tarifbeschäftigten durch das Gruppenprinzip die integrativen Effekte; dennoch sind die Personalräte des öffentlichen Dienstes Akteure, die dem »betrieblichen Universalismus« (Schmidt 2020) dienen, indem sie auf der Basis von Regeln der Gleichbehandlung agieren. Personalräte vertreten nicht nur die Rechte von Beschäftigten, sondern wirken auch darauf hin, dass Gesetze und Tarifverträge befolgt und Willkür und Korruption verhindert werden.

Eine funktionierende betriebliche Sozialintegration darf als wesentliches Element eines gelingenden gesellschaftlichen Zusammenhalts gelten. Damit erfüllen Personalräte – wie auch die Betriebsräte (Kotthoff 2009) – eine wichtige gesellschaftliche Funktion, die stärker wahrgenommen und gewürdigt werden sollte. Wenn sich Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und betriebliche Beschäftigtenvertretungen verbünden, begünstigt dies Ausweitung und Zugewinn der demokratischen Kontrolle über Dienstleistungen und Infrastruktur sowie deren ökologischen und sozialen Umbau. Hierzu können Personalräte ihren Beitrag leisten, insbesondere wenn sie starke Mitbestimmungsrechte sowie gesellschaftliche Sichtbarkeit und Anerkennung erhalten.

