

9 Einflussfaktoren und Machtressourcen

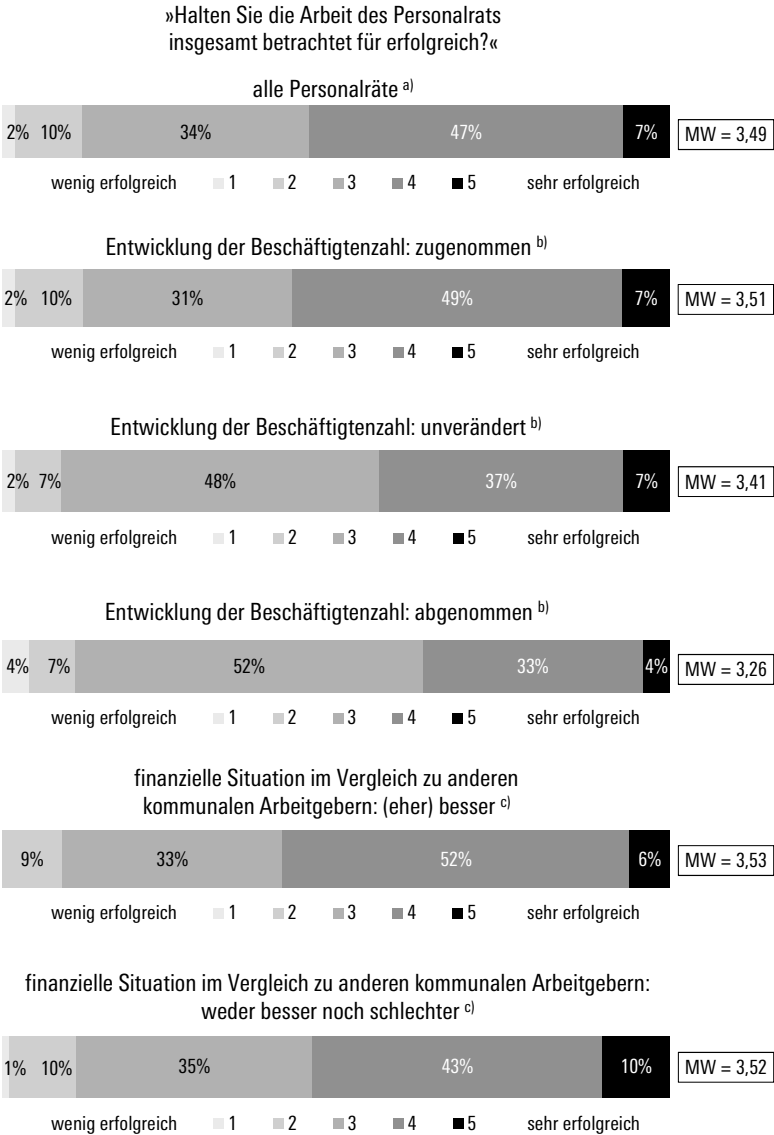
Bereits in Kapitel 1.3 haben wir ein Konzept mit fünf Machtressourcen bzw. Einflussfaktoren für die Personalratsarbeit eingeführt und dabei im Anschluss an die Literatur zwischen strukturellen, organisationalen, institutionellen, gesellschaftlichen und politischen Machtressourcen unterschieden. Einflussfaktoren und potenzielle Machtressourcen verstehen wir in dem Sinne, dass sie sowohl als abhängige als auch als unabhängige Variablen (Mayntz/Scharpf 1995, S. 43 ff.) wirken können. Auch Machtressourcen können dann als umkämpfte Arenen betrachtet werden: deshalb die begriffliche Doppelung in Machtressourcen und Einflussfaktoren.

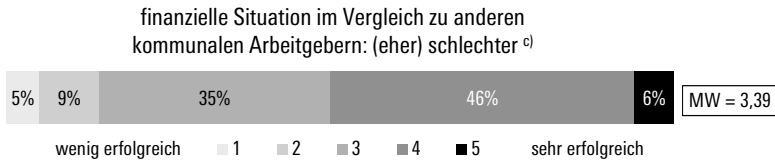
Wir nahmen bereits Bezug auf Faktoren, die die Personalratsarbeit beeinflussen und (potenzielle) Machtressourcen der Personalratsarbeit darstellen. Wir wollen jedoch abschließend die fünf Machtressourcen bzw. Einflussfaktoren noch einmal explizit in den Blick nehmen und ihre Bedeutung diskutieren.

9.1 Strukturelle Machtressourcen

Fragt man die Personalräte, wie erfolgreich sie ihre eigene Arbeit insgesamt einschätzen, ergibt sich ein durchwachsenes, aber eher positives Bild. Während 12 Prozent der Personalräte ihre Arbeit für eher wenig oder »wenig erfolgreich« halten, geben immerhin 54 Prozent an, ihre Arbeit sei eher oder sogar »sehr erfolgreich« (siehe Abbildung 16). Das restliche Drittel der Personalräte bewegt sich zwischen diesen beiden Einschätzungen.

Abbildung 16: Einschätzung des Erfolgs der Personalratsarbeit (differenziert nach Arbeitsmarkt und Haushaltslage)





Anmerkungen: a) n = 565; b) n = 560 (Filter: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in den letzten fünf Jahren); c) n = 554 (Filter: Beurteilung der finanziellen Situation [Verschuldung, Rücklagen] im Vergleich zu anderen kommunalen Arbeitgebern); Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert
Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

Nun ist bei der Frage nach dem Erfolg der eigenen Tätigkeit immer auch mit einem gewissen Maß an positiver Verzerrung zu rechnen, aber es gibt auch Grund zur Annahme, dass sich die strukturellen Voraussetzungen im Sinne von Durchsetzungschancen für die Personalräte positiv verändert haben. In der Vergangenheit, vornehmlich bis zur Finanzmarktkrise 2007–2009, stand es um die strukturellen Machtressourcen der Personalräte nicht besonders gut. Privatisierung, Personalabbau und Sparpolitik beeinflussten ihre Handlungschancen negativ, Machtressourcen waren in den meisten Fällen nicht zu erkennen.

Inzwischen hat der massive Druck durch die Haushaltskonsolidierung nachgelassen und Personalabbau wurde durch Personalsuche ersetzt. 84 Prozent aller Personalräte geben an, dass in ihrer Verwaltung in den letzten fünf Jahren ein Personalzuwachs stattgefunden hat (11 Prozent unverändert, 5 Prozent abgenommen). Manche Arbeitgeber wären sogar bereit, bei Neueinstellungen höhere Verdienste anzubieten, während etliche Personalräte dies mit dem Hinweis auf die geltenden Regeln ablehnen, um Ungerechtigkeiten gegenüber bisherigen Beschäftigten zu vermeiden (s. o. Tabelle 17).

In den Interviews wurde deutlich, dass viele Personalräte die Personalknappheit zwar bedauern, insbesondere da sie zu einer zusätzlichen Belastung und zum Teil zur Überlastung des vorhandenen Personals führt. Doch ihre normative Ausrichtung auf Gerechtigkeit und Regelloyalität steht einer strategischen Nutzung der Personalknappheit, um bessere Verdienste im Rahmen einer sukzessiven Aufwertungsstrategie durchzusetzen, oftmals entgegen.

Stärker als beim Entgelt wirkt sich die Personal- und Fachkräfteknappheit aus Sicht der Befragten auf die Durchsetzungschancen des Personalrats

bei Arbeitszeitregelungen aus. Nur wenige Personalräte sehen hier negative, 51 Prozent hingegen positive Auswirkungen auf die Durchsetzungschancen (siehe Abbildung 17). Beim Entgelt werden größere Chancen eher gesehen als genutzt. Während 26 Prozent der Personalräte hier positive Auswirkungen auf die Durchsetzungschancen sehen, nutzen nur 18 Prozent dies offensiv (s. o. Tabelle 15).

Abbildung 17: Auswirkungen von Personal- und Fachkräfteknappheit



Anmerkungen: n = 521; sortiert nach Häufigkeit von »positiv«
Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

Wo die Beschäftigtenzahlen in den vergangenen Jahren zugenommen haben, bewerten Personalräte ihre Arbeit gleichwohl positiver als andernorts (s.o. Abbildung 16). Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht zwangsläufig als Kausalbeziehung in dem Sinne zu deuten, dass mehr Personalbedarf immer auch zu größeren Handlungschancen für Personalräte führt. Personalzuwachs kann auch umgekehrt eine unmittelbare Folge erfolgreicher Personalratsarbeit sein, weshalb eine Angebotsschwäche auf dem Arbeitsmarkt nicht zwingend als notwendige Machtressource zu verstehen ist, die eine erfolgreiche Vertretungsarbeit erst ermöglichen würde.

Auch beim Gesundheitsschutz sehen die Personalräte durch die Personal- und Fachkräfteknappheit etwas bessere Durchsetzungschancen, doch dürfte dies als unmittelbare Folge des erhöhten Bedarfs zu deuten sein, da Arbeitsbelastung und Überlastung unter anderem infolge des Personalmangels vielerorts zunehmen. Ebenfalls aufgrund der Zunahme der Arbeitsbelastung wirkt sich die Personalknappheit negativ auf das Interesse der Beschäftigten an Personalratsarbeit aus. Man hat, so lässt sich aus den Interviews schließen, ohnehin weniger Zeit und außerdem das Gefühl, die Kolleginnen und Kollegen im Stich zu lassen, würde man sich für Personalratsarbeit engagieren (s.o. Tabelle 11).

Wir fragten die Personalräte auch direkt nach weiteren Faktoren, die ihres Erachtens wichtig für ihre Durchsetzungschancen sind. Mit 48 Prozent halten weniger als die Hälfte der Personalräte die Haushaltslage für wichtig; 37 Prozent halten sie für weniger wichtig und 14 Prozent sogar für unwichtig (siehe Tabelle 29). Personalknappheit und Haushaltslage beeinflussen zwar nach Ansicht einiger Personalräte den Kontext des Personalratshandels, aber viele Personalräte sehen sie nicht gezielt als Ansatzpunkte, um eigene größere Projekte zu initiieren, etwa indem sie Re-Kommunalisierungen fordern.

Die Einschätzung zur finanziellen Lage der Kommunalverwaltung im Vergleich zu anderen Kommunen steht allerdings nur eingeschränkt in Beziehung zum Erfolg der Personalratsarbeit (siehe Abbildung 17). Dies hängt wahrscheinlich damit zusammen, dass Personalräte ihren Maßstab zur Beurteilung des eigenen Erfolgs den real bestehenden Möglichkeiten auch finanzieller Art anpassen.

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-