

1.2 Fragen an einen übersehenen Forschungsgegenstand

1.2.1 Stand der Forschung

Im Jahr 2022 arbeiteten 95 Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Dienststellen mit Personalräten, so das Statistische Bundesamt im Anschluss an das IAB-Betriebspanel des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung. Damit ist der Deckungsgrad durch Arbeitnehmervertretungen mehr als doppelt so hoch wie in der Privatwirtschaft (Destatis o. J.). Schäfer, Seifert und Ziegler (2008) sprachen vor einigen Jahren von hochgerechnet 225.000 Personalratsmitgliedern; eine amtliche Erfassung gibt es nicht.

In den Kommunalverwaltungen dürfte die Abdeckung durch Personalräte ähnlich hoch sein. Kübler (1981, S. 41) berichtete vor Jahrzehnten für Baden-Württemberg, dass es in 41 Prozent der Gemeinden keinen Personalrat gebe; dies sei jedoch überwiegend in Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern der Fall. Infolge der Bildung von Verwaltungsgemeinschaften ist es allerdings wahrscheinlich, dass der Anteil ohne Personalrat abgenommen hat.

Gleichwohl waren Personalräte als eigenständiger Forschungsgegenstand deutlich seltener als Betriebsräte. Hauser-Ditz, Hertwig und Pries sprechen mit Blick auf Betriebsräte von einer »reichhaltigen Forschung« (2008, S. 33). Den öffentlichen Sektor bezeichnen Greifenstein und Kißler hingegen als »Stiefkind« der Mitbestimmungsforschung (2010, S. 115). Laut Keller, dem seit Jahren aktivsten Forscher auf diesem Feld, fanden die Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Sektors in Deutschland »von jeher kaum Beachtung« (Keller 2010, S. 7). Andere schließen sich diesen Einschätzungen an (Grabe/Pfeuffer/Vogel 2012; Gottschall et al. 2015). International finden die Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Sektors größere Aufmerksamkeit (exemplarisch: Bach/Bordogna 2016).

Personalräte kommen in vorliegenden Studien zu den Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Sektors in Deutschland meist nur am Rande vor, da sich die Literatur entweder auf die sektorale Ebene konzentriert (vgl. etwa Keller 2010; Gottschall et al. 2015) und/oder spezifischen Fragestellungen widmet.

Zu nennen sind hier etliche meist ältere Studien zu Verwaltungsreform, Einführung von New Public Management (NPM) bzw. Neuem Steuerungs-

modell (NSM), etwa Bogumil et al. 2007 und Kißler et al. 1997. Diese arbeiten mitunter nicht mit einem expliziten *industrial relations approach* oder widmen sich spezifischen Fragestellungen, etwa der Umsetzung spezieller tarifvertraglicher Regelungen (Trittel et al. 2010; Schmidt/Müller/Trittel 2011; Schmidt/Trittel/Müller 2011; Bahn Müller/Hoppe 2014).

Das Desinteresse an Personalräten mag überraschen, stellt aber gewissermaßen nur die Spitze eines Eisbergs an Desinteresse dar, das den Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Dienstes generell gilt, auch wenn es selbstverständlich Ausnahmen gibt. Hier sind vor allem die Arbeiten von Brehmer (2016) sowie von Keller und Schnell (2003 und 2005) zu nennen, die sich auf die Daten der WSI-Personalrätebefragungen von 2007 bzw. 2002 stützen. Hinzu kommt die deutlich ältere Arbeit von Faber (1979) und die noch immer interessante Studie von Kübler (1981). Ein neuer, eigener Beitrag (Müller/Schmidt 2023) stützt sich bereits auf erste Befunde der hier vorgestellten Untersuchung.

Greifenstein und Kißler (2002) widmen sich der Personalratsarbeit im Kontext kommunaler Verwaltungsreform (Stichwort »Reformrathäuser«, vgl. auch Greifenstein/Kißler 2000; zur Beschäftigtenbeteiligung Kißler/Graf/Wiechmann 2000). Auch Killian und Schneider (1998) und Schneider (2002a) betrachten die betriebliche Mitbestimmung im Kontext von Organisationsveränderungen und sprechen dabei von »zentrifugalen Tendenzen« der Beschäftigtenvertretungen (Schneider 2002b, S. 9), da Gremien aufgespalten werden.

Die gesetzlichen Grundlagen für Personalräte in den Personalvertretungsgesetzen des Bundes und der Länder ähneln zwar denjenigen für Betriebsräte im Betriebsverfassungsgesetz, unterscheiden sich aber auch von letzteren und untereinander. Außerdem unterscheiden sich der private und der öffentliche Sektor – bei allen intrasektoralen Unterschieden – nicht unerheblich hinsichtlich Marktbezug, Finanzierung und Steuerung sowie gesellschaftlicher Effekte.

Anders als im Privatsektor gibt es darüber hinaus im öffentlichen Dienst mit dem – zumindest in der Tendenz – unilateral determinierten System der Beamtinnen und Beamten und dem der Tarifbeschäftigten zwei Beschäftigungssysteme, die von relevanter Bedeutung für die Interessenvertretung sind.

Obwohl Personalräte, wie wir sehen werden, in der Regel verwaltungsintern agieren und nur selten darüber hinaus in Erscheinung treten, unter-

liegen Beschäftigtenvertretungen des öffentlichen Sektors aufgrund des doppelten Charakters des Staates als Staat und als Arbeitgeber politischen und gesellschaftlichen Einflüssen in hohem Maße. Befunde der Betriebsratsforschung können nicht zuletzt deshalb nur sehr eingeschränkt auf den öffentlichen Sektor übertragen werden (Schmidt/Müller 2018).

Gleichwohl konnten Betriebsratsstudien (etwa Bosch et al. 1999; Artus et al. 2001; Minssen/Riese 2007; Tietel 2008; Greifenstein/Kißler 2014 und nicht zuletzt Kotthoff 1994) Anregungen für diese Studie geben. Auch kann der Vergleich mit Betriebsräten, den wir gelegentlich vornehmen werden, die Betrachtung schärfen und die Rezeption der Studie aufgrund der Erwartungshaltung, die ihr entgegengebracht wird, erleichtern.

Doch es gibt auch Gründe, die gegen eine ausgeprägte Orientierung an Betriebsratsstudien sprechen. Gerade weil Betriebsräte und die Arbeitsbeziehungen des Privatsektors in der Forschung die größere Aufmerksamkeit auf sich gezogen haben, besteht das Risiko, Personalräte und die Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Dienstes zu sehr an deren Muster und den *industrial relations* des Privatsektors zu messen – und Abweichungen davon gewissermaßen methodisch bedingt nicht erst einmal als anders, sondern gemessen am »Original« als nicht vollständig ausgeprägt und defizitär zu betrachten.

Deshalb wollen wir die Personalvertretung des öffentlichen Dienstes – genauer: der Kommunen – trotz gelegentlicher Verweise auf Betriebsräte in ihrem eigenen Charakter erfassen.

Nach Jahren nicht immer geglückter Verwaltungsreformen, rigider Austeritätspolitik vor allem bis zur Finanzmarktkrise (Keller 2014a/b 2016; Schmidt et al. 2019; Bahn Müller/Deutschmann/Schmidt 2021), Prozessen organisationaler Restrukturierung (etwa Killian/Schneider 1998; Schneider 2002 a/b), Privatisierung, tarifvertraglicher Dezentralisierung (Keller 2010; Schmidt/Müller/Trittel 2011), Veränderungen im Dienstrecht (Czerwick 2007) vor allem im Kontext der Föderalismusreform (Keller 2014a; Dose/Wolfes/Burmester 2020) und stattfindender Digitalisierung haben sich die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der Personalratsarbeit verändert.

Die wenigen früheren Befunde zu Personalräten, etwa die erwähnten Studien von Faber (1979), Kübler (1981) und Keller/Schnell (2003 und 2005), aber auch die Studie von Brehmer (2016), die sich auf die WSI-Erhebung von 2007 stützt, können deshalb nicht mehr als für die heutige Situation

gültig vorausgesetzt werden. Ob und ggf. wie Personalräte heute noch in der Lage sind, die Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Beamtinnen und Beamten des öffentlichen Dienstes hinreichend zu vertreten und deren Beteiligung zu gewährleisten, musste deshalb als offene Forschungsfrage gelten.

1.2.2 Ziele und Fragestellungen

Vor dem Hintergrund der bisher nur spärlich vorhandenen Forschungsergebnisse zu Charakter, Lage und Arbeitsweise von Personalräten zielt unser Forschungsvorhaben darauf, sowohl die Defizite an grundlegendem Wissen über Personalräte zu verringern als auch aktuelle Probleme zu diagnostizieren und idealerweise Hinweise zu finden, wie diese zu beheben sind. Das Forschungsvorhaben fragte deshalb relativ umfassend nach dem Selbstverständnis, den Orientierungen, der Arbeitsweise und den Strategien von Personalräten:

- Erhoben wurde erstens, welche Ziele Personalräte verfolgen, mit welchen Themen sie sich beschäftigen und wie sie ihre Arbeit organisieren (Untersuchungskomplex 1).
- Zweitens galt das Interesse dem Zusammenwirken von Personalräten mit dem Arbeitgeber bzw. Dienstherrn und ihre Beziehung zu den Beschäftigten und den Gewerkschaften. Nicht zuletzt war auch die interne Zusammenarbeit innerhalb der Personalräte von Interesse (Untersuchungskomplex 2).
- Drittens schließlich sollte die erwartete Heterogenität von Personalräten geordnet, verschiedene Typen von Personalräten identifiziert und Einflussfaktoren und Handlungsvoraussetzungen der Personalratsarbeit gefunden werden, um Anstöße zur Reflexion der Personalratsarbeit und zu deren Unterstützung zu geben (Untersuchungskomplex 3).

Hinsichtlich des ersten Untersuchungskomplexes dachten wir in einem ersten Zugriff an alle in der Personalratsarbeit vorkommenden Themen und Aufgaben, unabhängig davon, welche Bedeutung diesen für die Vertretung von Beschäftigteninteressen und für die Wahrnehmung der rechtlich vorgesehenen Personalratsaufgaben insgesamt zukommt. Wir interessierten uns bewusst nicht nur für die »großen« Themen und Konflikte oder Vor-

zeigeprojekte, sondern wollten uns auch den möglicherweise weniger spektakulären alltäglichen Aufgaben widmen.

Unsere Annahme war, dass Alltagsaufgaben wie die Anliegen einzelner Beschäftigter oder alltägliche Verwaltungsarbeit bei den meisten Personalräten zeitlich von erheblicher Bedeutung sind, dass sich Personalräte aber ansonsten hinsichtlich ihrer Aufgabenwahrnehmung sowie der Relevanz und Ausrichtung ihres strategisch-politischen Handelns deutlich unterscheiden.

Im Mittelpunkt des zweiten Untersuchungskomplexes sollte die Interaktion zwischen den Akteurinnen und Akteuren stehen. Im Anschluss an Keller und Schnell (2005, S. 92) wurde dabei zwischen vier Interaktionsdimensionen unterschieden:

- Erstens der Interaktion der Personalratsmitglieder untereinander, wobei erwartet wurde, dass nicht nur dem bzw. der Vorsitzenden und ggf. den Freigestellten besondere Bedeutung zukommt, sondern auch der Herkunft der Beschäftigtenvertreterinnen und -vertreter aus dem Beamten- oder dem Arbeitnehmerbereich sowie aus bestimmten Tätigkeitsfeldern.
- Zweitens galt das besondere Interesse dem Verhältnis von Personalrat und Dienststelle, wobei wir annahmen, dass sich Personalräte nicht immer als reine Beschäftigtenvertretungen definieren, sondern auch als »intermediäre Akteure«, die zwischen Interessendivergenzen zu vermitteln suchen. Wir erwarteten zudem, dass rechtliche Regeln, finanzielle Spielräume und politische Vorgaben – inklusive der Verbandspolitik – das Handeln von Personalräten und auch der Arbeitgeberseite prägen, da sie sich in einem rechtlich und tarifvertraglich hoch regulierten institutionellen Feld bewegen.
- Drittens sollte die Interaktion von Personalräten mit den Beschäftigten betrachtet werden, da diese als relevanter Einflussfaktor auf den Personalrat zu verstehen sind – schließlich prägen die Beschäftigten allein schon durch ihr Wahlverhalten den Charakter des Personalrats in grundlegender Weise. Der Personalratswahl wurde somit ebenfalls Aufmerksamkeit geschenkt.
- Erwartet wurde viertens, dass Personalräte und Gewerkschaften zwar in vielen, aber keineswegs in allen Fällen unmittelbar interagieren. Angenommen wurde, dass die Unterstützungsbeziehung zwischen Personal-

rat und Gewerkschaft häufig einen wechselseitigen Charakter annimmt. Weiterhin war zu vermuten, dass die Zugehörigkeit zu Gewerkschaften relevant für die Zielorientierung und Strategie von Personalräten ist.

Der dritte Untersuchungskomplex widmete sich schließlich den Quellen und den Varianten des Personalratshandelns:

- Erstens sollte gefragt werden, welche Relevanz strukturellen, organisationalen, institutionellen, gesellschaftlichen und politischen Machtressourcen zukommt (Schmidt et al. 2019). Wir nahmen an, dass ein modifizierter Anschluss an ein Konzept gewerkschaftlicher Machtressourcen auch für das Handeln von Personalräten Erklärungswert besitzt. Hier auf werden wir in Kapitel 1.3 noch ausführlicher eingehen.
- Zweitens bestand das Ziel darin, eine Typologie von Personalräten und Personalratshandeln zu erstellen. Dabei sollten die Typologie von Greifenstein und Kißler (2002, S. 40 f.) und verschiedene Betriebsratstypologien (etwa Müller-Jentsch/Seitz 1998; Bosch et al. 1999; Artus et al. 2001; Kotthoff 1994) als Anregung dienen. Allerdings erwarteten wir, dass eine Differenzierung etwa zwischen traditionellen und modernen Typen von Personalvertretung nach Jahrzehnten der Verwaltungsreformen und Reorganisationsprozesse auch im öffentlichen Sektor kaum mehr anwendbar und eine vollständig neue Typologie zu entwickeln ist.

Sowohl von der Typologie als auch vom Machtressourcenmodell versprochen wir uns einen weiterführenden wissenschaftlichen Beitrag und auch einen praktischen Nutzen.

1.3 Machtressourcen der Personalräte

Die Handlungschancen kollektiver Akteure sind ein zentrales Thema der Konflikt- und der Gewerkschaftsforschung. Im Anschluss an die Konzepte struktureller und assoziativer bzw. organisationaler Macht von Wright (2000) und Silver (2003), die sich zunächst auf die Machtressourcen von Arbeiterinnen und Arbeitern als Klasse beziehen, nutzen Brinkmann et al. (2008), Schmalz und Dörre (2014) und andere (beispielsweise auch Schmalz/Ludwig/Webster 2018; Lehdorff/Dribbusch/Schulten 2018) den