

verständlich unterliegen insbesondere personelle Fragen einer Schweigepflicht – weshalb dies jedoch auch für Angelegenheiten gelten soll, die im öffentlichen Interesse liegen oder liegen sollten, lässt sich hingegen schwerlich mit dem Verweis auf demokratische Erfordernisse begründen.

Personalräte, die den Aktivismus einer Nichtregierungsorganisation ansatzweise in sich tragen, sind zwar im Personalvertretungsrecht nicht vorgesehen, würden der deutschen Kommunalverwaltung aber guttun. Damit ist nicht gemeint, dass die Beschäftigtenvertreterinnen und -vertreter die Beziehung zu den Dienststellenleitungen konfliktorientierter gestalten, sondern dass Personalräte mehr Möglichkeiten erhalten, Impulse der Beschäftigten nicht nur aufzugreifen, sondern auch erfolgreich in den Prozess des kommunalen Handelns einzuspeisen. Wenn Personalräte nicht als Störfaktor verstanden werden, dem mit Misstrauen zu begegnen ist, können sie ein wichtiger Akteur einer partizipativen kommunalen Kultur sein.

Personalräte sind auf einen rechtlichen und tarifvertraglichen Rahmen angewiesen, auf den sie sich berufen und dessen Beachtung sie einklagen können. Es schadet jedoch ihrem Wirken, wenn dieser rechtliche Rahmen der Nutzung eigener Machtressourcen und insbesondere dem Austausch mit Beschäftigten und Gewerkschaften im Wege steht. Manche Personalräte berichten etwa davon, dass die Intensität des Kontakts mit den Beschäftigten unter den Voraussetzungen von Schweigepflicht und vertrauensvoller Zusammenarbeit leide.

Zweifelloos würde es manchen Personalräten helfen, wenn rechtlich klar geregelt wäre, dass die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der Dienststellenleitung der Weitergabe von Information an die Beschäftigten nicht so weit entgegenstehen darf, dass kein hinreichender Austausch zwischen den Beschäftigten und ihren Repräsentantinnen und Repräsentanten mehr stattfinden kann, zumal sich die große Mehrheit der Personalräte einig ist, dass der Rückhalt bei den Beschäftigten ihre wichtigste Machtressource darstellt.

11.4 Personalräte und Gewerkschaften

Personalräte sind erfolgreicher, wenn sie gut qualifiziert sind und ihnen der Rücken gestärkt wird. Diese Unterstützung leisten Gewerkschaften, indem sie die Personalräte beraten, tarifpolitisch informieren und arbeitsrechtlich schulen sowie auf Personalversammlungen referieren. Umgekehrt unter-

stützen gewerkschaftlich orientierte Personalräte die Gewerkschaft durch Mobilisierung bei Tarifrunden, Mitgliederrekrutierung und Mitarbeit in gewerkschaftlichen Gremien, Vertrauenskörpern und Betriebsgruppen.

Kurz: Die Zusammenarbeit von Personalräten und Gewerkschaften lohnt sich für beide Seiten und ist eine Win-win-Beziehung. Dies gilt zwar dem Prinzip nach, aber regelmäßige Kontakte zwischen Gewerkschaften und Personalräten sind keineswegs die Regel. Lediglich 14 Prozent der Personalräte arbeiten nach eigenen Angaben regelmäßig mit verwaltungs-externen haupt- oder ehrenamtlichen Gewerkschaftsvertreterinnen und -vertretern zusammen.

Dieser Umstand ist bei den meisten Personalräten ohne Gewerkschaftskontakte jedoch keineswegs auf eine grundsätzliche Ablehnung von Gewerkschaften zurückzuführen, sondern wird damit begründet, dass sich keine Gewerkschaft um Kontakte bemüht oder sich ein Kontakt einfach nicht ergeben habe. Alle Personalräte, ob mit oder ohne Gewerkschaftskontakte, sind sich darin einig, dass eine zu geringe Präsenz der Gewerkschaften vor Ort die größte Schwäche gewerkschaftlicher Unterstützung darstellt. Es ist insofern nur bedingt überraschend, dass 59 Prozent der Personalräte konstatieren, es gebe keinerlei gewerkschaftlichen Einfluss auf Personalratsentscheidungen, während nur 8 Prozent von einem starken oder sehr starken Einfluss berichten.

Beschränkt man die Betrachtung auf den tarifvertraglichen Deckungsgrad und die Verbreitung von Personalräten, trifft noch immer zu, »dass im öffentlichen Dienst das ›duale System der Interessenvertretung‹ verglichen mit der Privatwirtschaft hoch intakt ist« (Brehmer 2016, S. 299). Diese Aussage gilt jedoch nur noch mit erheblichen Einschränkungen, wenn man auch die Zusammenarbeit zwischen betrieblichen Personalvertretungen und Gewerkschaften betrachtet, die gemeinhin ebenfalls als Merkmal des dualen Systems gilt, doch in der Praxis häufig fehlt.

Die beiden Säulen des dualen Systems der Arbeitsbeziehungen – dual, sofern wir vom besonderen Dienstverhältnis der Beamtinnen und Beamten absehen – erfüllen zwar noch immer eine wichtige Funktion füreinander: Die sektorale Aushandlung von Tarifverträgen entlastet die betriebliche Personalvertretung davon, Entgelt und Arbeitsbedingungen selbstständig durchsetzen zu müssen.

Doch vor Ort sind es die Personalräte, die sich darum kümmern, dass die Tarifverträge korrekte Anwendung finden und nicht zulasten der Arbeit-

nehmerinnen und Arbeitnehmer ausgelegt werden. Somit erfüllen Gewerkschaften und Personalräte objektiv gesehen selbst dort Funktionen füreinander, wo keine direkte Zusammenarbeit zwischen beiden stattfindet. Sofern sich das duale System aber darin erschöpft, handelt es sich um eine defizitäre Version dualer Arbeitsbeziehungen ohne direkten Kontakt zwischen den Beschäftigtenvertretungen beider Säulen.

Personalräte ohne unmittelbare gewerkschaftliche Unterstützung büßen in der Regel an Kompetenz und Orientierung ein. Der Gewerkschaft wiederum gelingt es – vor dem Hintergrund rückläufiger Mitgliederzahlen und der daraus resultierenden schwächeren Präsenz in der Fläche – ohne die Unterstützung durch Personalräte immer weniger, Mitglieder auch dort zu gewinnen, wo man nicht ohnehin schon gut organisiert und streikfähig ist. Selbst die Personalvertretungsgesetze billigen den Gewerkschaften eine stärkere Rolle für die betriebliche Personalvertretung zu, als sie in vielen Fällen realisiert ist.

Doch auch wenn das duale System formal noch intakt ist, sind die Gewerkschaften als wichtige Akteure der Arbeitnehmerseite erheblich geschwächt. In einer Ende der 1970er Jahre erschienenen Studie zur Personalvertretung im öffentlichen Dienst, die Deutschland und Frankreich vergleicht, wurde konstatiert,

»daß allgemein die Rolle der Gewerkschaften im System der Personalvertretung unterschätzt wird und hieraus negative Funktionen für die Effektivität der Interessenvertretung folgen. In den Personalvertretungsgesetzen werden sie lediglich als externe Faktoren anerkannt, in der Praxis sind sie aber ein bestimmendes Merkmal für die Wirksamkeit der Interessenvertretung des Personals. Insbesondere für die Aus- und Fortbildung der Personalvertreter, die ohnehin in Deutschland nur sehr unzureichend betrieben wird, sind die Gewerkschaften der einzige Garant für ein Mindestmaß an Schulungsarbeit.« (Faber 1979, S. 208 f.)

Heute haben die Gewerkschaften diese laut Faber einst weitgehend unangefochtene Hegemonie bei der Qualifizierung und Beratung von Personalräten verloren: Auch neu gewählte Personalratsmitglieder besuchen häufig die Seminare freier Beraterinnen und Berater, deren Angebote ähnlich oft genutzt werden wie die der Gewerkschaften. Auch vom Arbeitgeber organisierte Seminare werden in zehn Prozent der Fälle für solche Zwecke genutzt. In organisationsschwachen Landesbezirken scheinen gewerkschaftliche Schulungs- und insbesondere Beratungsangebote viele Personalräte gar nicht erst zu erreichen.

Tabelle 38 zeigt, wo nach Selbsteinschätzung der Personalräte Qualifizierungsbedarf besteht. Dabei wird es der neuen Entgeltordnung geschuldet sein, dass der Bedarf beim Thema Tarifregelungen an der Spitze rangiert – eine Thematik mit starkem Interessenbezug, die aus Arbeitnehmerperspektive am besten auf Gewerkschaftsschulungen aufgehoben ist. Bei welchen Themen die Befragten ansonsten Qualifizierungsbedarf konstatieren, ist wenig überraschend, handelt es sich dabei doch zum großen Teil um Rechtsfragen und um Kompetenzen wie Führung und Mediation.

Tabelle 38: Qualifizierungsbedarf von Personalräten

»Wie groß ist Ihrer Ansicht nach auf folgenden Gebieten der Qualifizierungsbedarf in Ihrem Personalrat?«	groß	weniger groß	gering
Tarifregelungen, Tarifrecht, Entgelt	68 %	27 %	5 %
Arbeitsrecht	65 %	30 %	5 %
Personalvertretungsrecht	57 %	36 %	8 %
Informationstechnik und Digitalisierung	51 %	41 %	8 %
Konfliktmanagement, Mediation	51 %	43 %	6 %
Dienstrecht	51 %	40 %	8 %
Gesundheits- und Arbeitsschutz	45 %	50 %	4 %
Verhandlungskompetenz, Präsentation, Auftreten	43 %	47 %	10 %
Strategiebildung	34 %	47 %	19 %
Führung der Personalratsgeschäfte	34 %	49 %	18 %
Verwaltungsrecht	31 %	51 %	18 %
Arbeiten im Team und Sitzungsleitung	23 %	54 %	24 %
politische Bildung	7 %	50 %	44 %

Anmerkungen: n = 525; sortiert nach Häufigkeit von »groß«

Quelle: eigene Erhebung

Dass ein vergleichsweise geringer Bedarf an »politischer Bildung« gesehen wird, kann überraschen, passt jedoch zum Selbstverständnis vieler Personalräte, denn hier sehen sowohl (gewerkschafts-)politisch bewanderte Personalräte wenig Bedarf als auch solche, die ihre Funktion explizit als unpolitisch begreifen – wenn auch aus konträren Gründen. Qualifizie-

rungsbedarf in Sachen »Strategiebildung« nehmen Personalräte, die regelmäßig mit Gewerkschaften zusammenarbeiten, deutlich häufiger wahr als Personalräte ohne Gewerkschaftskontakt.

Die Arbeitsweise der meisten Personalräte war bereits in der Vergangenheit kooperativ und der gewerkschaftliche Einfluss auf die Personalratsarbeit – trotz damals umfangreicherer gewerkschaftlicher Kapazitäten – nicht sonderlich ausgeprägt. In seiner Studie zu Personalräten in den Kommunen Baden-Württembergs konstatiert bereits Kübler Anfang der 1980er Jahre, dass der gewerkschaftliche Einfluss auf die Personalräte »bescheiden« sei:

»Engere gewerkschaftliche Kontakte gibt es nur bei den größeren Städten. Aber auch dort verstehen sich die Personalratsmitglieder nicht als verlängerter Arm der Gewerkschaften.« (Kübler 1981, S. 15)

Der Rückgang der gewerkschaftlichen Mitgliederzahlen und die damit verbundene Schwächung haupt- und ehrenamtlicher gewerkschaftlicher Strukturen schränkt die Möglichkeiten deutlich ein, Personalräte regelmäßig zu unterstützen, insbesondere in den nicht großstädtisch geprägten Bundesländern. Zwar kann es gelingen, einen Teil der Angebote für Personalräte auszugründen, zu professionalisieren und durch Seminarbeiträge zu finanzieren – und damit von der Finanzierung durch Mitgliedsbeiträge abzukoppeln –, aber das Problem der Präsenz in der Fläche ist damit nicht gelöst.

Vielen Personalräten ist bewusst, dass sich der Rückgang gewerkschaftlicher Mitgliederzahlen negativ auf die Unterstützung durch die Gewerkschaften auswirkt und sofern sie Gewerkschaftsmitglieder sind, bemühen sich etliche darum, neue Mitglieder zu gewinnen. Oft finden sich die aktivsten – und manchmal auch die einzigen – Gewerkschaftsmitglieder einer Dienststelle im Personalrat. Laut unserem Survey liegt der Organisationsgrad unter Personalräten mit 41 Prozent doppelt so hoch wie bei den Beschäftigten (20 Prozent). Ähnliches gilt für den ver.di-Organisationsgrad, der mit 29 Prozent unter Personalräten deutlich höher ist als bei den Beschäftigten (13 Prozent).

Ohne die Unterstützung durch Personalratsmitglieder ist gewerkschaftliche Mitgliederrekrutierung vielerorts praktisch unmöglich, weshalb noch immer – und wahrscheinlich mehr denn je – zutrifft, dass die »Ge-

werkschaften stark auf Betriebs- und Personalräte angewiesen [sind]; nicht zuletzt auch bei der Werbung neuer Gewerkschaftsmitglieder« (Brehmer 2016, S. 34). Behrens (2008) konstatiert mit Bezug auf Betriebsräte:

»Union support had a positive association not only with works councils' recruitment activity, but also with the growth of union membership among the plant-level work force.«

Daraus schließt er:

»These findings also indicate that most general concepts, such as ›membership organizing‹, take on distinct meanings depending on the industrial relations institutions they are embedded in. In the German context, the dual system of industrial relations moderates the effects of servicing in the sense that it generates rather than replaces recruitment activity.« (Behrens 2008, S. 288)

Ohne eine enge Kooperation zwischen Personalräten und Gewerkschaften leidet die Qualität der Personalratsarbeit und auch die Gewinnung von Gewerkschaftsmitgliedern. Ein bewusster Verzicht der Gewerkschaften auf die Unterstützung von Personalräten – wie Artus und Röbenack (2021) dies unter gewissen Umständen bei Betriebsräten für erwägenswert halten – mit der Begründung, dass diese Unterstützung ohnehin nicht mehr überall geleistet werden kann, würde zwar der Qualität der Arbeit von Personalräten schaden, aber deren Existenz nicht gefährden – den Gewerkschaften hingegen ginge damit ein wichtiger und in vielen Kommunen nicht zu ersetzender Rekrutierungsweg verloren.

Neue Impulse für diese Zusammenarbeit sind jedoch dringend erforderlich. Die Forderung nach einer intensiveren gewerkschaftlichen Betreuung der Personalräte greift allerdings zu kurz, da das Problem gewerkschaftlicher Mitgliederverluste und schrumpfender Betreuungskapazitäten nicht einfach übergangen werden kann. Die Bedeutung einer Gewerkschaftsmitgliedschaft könnte jedoch auch im öffentlichen Dienst stärker ins Bewusstsein gerückt werden, was durch die Diskussion und Praxis von Organizing-Ansätzen befördert wird.

Konzepte wie die »bedingungsgebundene Tarifarbeit« (Dilcher/Gröschl-Bahr 2013) bieten sich unter den Voraussetzungen eines Flächentarifvertrags allerdings nicht an. In diesem von ver.di entwickelten Konzept werden erst dann Verhandlungen mit einem Arbeitgeber aufgenommen, wenn im Betrieb genügend Kraft zur Durchsetzung von Beschäftigtenforderungen

erreicht ist, insbesondere ein hinlänglicher gewerkschaftlicher Organisationsgrad, um vor Ort über eigene organisationale Machtressourcen zu verfügen.

Ein Schritt, um die Sichtbarkeit von Personalratsarbeit zu verbessern, könnte sein, die Ergebnisse von Personalratswahlen – inklusive Wahlbeteiligung, getrennter oder gemeinsamer Wahl, Listen- oder Personenwahl, gewählten Listen etc. – per Meldepflicht zu erheben und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, wie es nicht nur bei Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen, sondern auch bei Sozialversicherungswahlen der Fall ist.

Damit wäre eine Datenbasis geschaffen, die es den Gewerkschaften ermöglicht, ihre Unterstützungsarbeit evidenzbasiert zu verbessern. Darüber hinaus wird die wissenschaftliche Aufmerksamkeit für Mitbestimmung und die Anliegen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst durch vollständige und amtlich vorgelegte Daten gefördert, was sich positiv auf die Arbeitsbedingungen auswirken könnte und angesichts der demografischen Entwicklung auch für den Staat als Arbeitgeber von Vorteil wäre.

Soweit möglich, sollte auch die horizontale Zusammenarbeit zwischen Personalräten gewerkschaftlich unterstützt und ausgebaut werden. Dadurch wird auch der Gedanke ehrenamtlicher Solidarität und gewerkschaftlichen Engagements gestärkt; begrenzte hauptamtliche Betreuungskapazitäten könnten entlastet bzw. gebündelt eingesetzt werden. Eine Zusammenarbeit unter Personalräten verschiedener Kommunen findet bereits öfter statt, ist jedoch nicht immer gewerkschaftlich angebunden – auch dies eine Folge der begrenzten Betreuungskapazitäten.

Mitunter artikulieren Personalräte Interesse an einer Art gewerkschaftlicher Kollektivmitgliedschaft als Gremium – »ähnlich wie der Arbeitgeber Mitglied im KAV ist«. Auch wenn dies nicht mit den Organisationsprinzipien einer Gewerkschaft als individuellem Zusammenschluss abhängig Beschäftigter in Einklang zu bringen ist, kommen in dieser Vorstellung gleichwohl Bedarf und Interesse an der Verbindung mit einer Gewerkschaft zum Ausdruck.

Das Personalvertretungsrecht Schleswig-Holsteins hat mit der Landesarbeitsgemeinschaft der Personalräte (LAG) eine Institution geschaffen, die zwar nicht dem Ideal eines gewerkschaftlich organisierten Personalrätenetzwerks entspricht, aber gleichwohl die Chance bietet, eine größere Zahl von Personalräten in Kontakt mit der Gewerkschaft zu bringen.

Sofern es dieser nicht hinreichend gelingt, die Personalratsarbeit vor Ort zu betreuen oder gewerkschaftliche Netzwerke aufzubauen, könnte die Institutionalisierung einer LAG nach dem Vorbild Schleswig-Holsteins auch in anderen Personalvertretungsgesetzen eine realistische Alternative sein, um die Qualität der Vertretungsarbeit auf betrieblicher Ebene im Interesse der Beschäftigten zu gewährleisten.

Manche Personalräte plädieren dafür, die gewerkschaftliche Beratungstätigkeiten für Personalräte ähnlich wie bei Schulungen finanziell zu fördern, um so eine bessere Betreuung in der Fläche zu ermöglichen. Eine solche Förderung ließe sich durchaus begründen, trägt sie doch dazu bei, dass die Gewerkschaften auch in der Lage sind, ihre personalvertretungsrechtlich vorgesehene Rolle zu erfüllen.

Allerdings müsste darauf geachtet werden, dass damit keine stillschweigende »Verstaatlichung« der Gewerkschaften einhergeht. Die Betreuung von Personalräten muss auch der Mitgliederwerbung und damit dem Aufbau organisationaler gewerkschaftlicher Macht dienen dürfen, um eine ausschließlich institutionelle gewerkschaftliche Macht zu vermeiden und den Teufelskreis von Mitgliederverlust und Betreuungsabbau zu durchbrechen.

11.5 Anmerkungen zum Personalvertretungsrecht

Bei den Antworten auf die Frage, welche Änderungen im Personalvertretungsrecht Personalräte für sinnvoll halten, dominiert eindeutig die Forderung nach Mitbestimmung bei der Personalbemessung. Danach folgen mit Abstand die Forderungen nach einem Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle, einer Ausweitung der Mitbestimmung im Sinne der Allzuständigkeit, einer klareren Regelung der Ressourcen für Personalräte und die Forderung nach mehr Freistellungen (siehe Tabelle 39).

Eine Vergrößerung der Personalräte gehört nicht zu den drängenden Forderungen; mehr Freistellungen hingegen fordern viele, doch längst nicht alle Personalräte – ein Umstand, der nicht überrascht, gelingt es doch nicht immer, alle Freistellungen personell zu besetzen. Die Forderungen von ver.di und DGB nach Allzuständigkeit und einem Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle als Mittel zur Stärkung der Mitbestimmung werden von einer Mehrheit der Personalräte geteilt.