

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

sogenannten Machtressourcenansatz als Instrument zur Analyse der Handlungsfähigkeit von Gewerkschaften.

In diesem Zusammenhang wurde das Konzept um zwei weitere Ressourcen des Gewerkschaftshandelns ergänzt, nämlich institutionelle und gesellschaftliche Machtressourcen. Da Institutionen in der Forschung zu Arbeitsbeziehungen seit Langem eine wichtige Rolle eingeräumt wird (z. B. Müller-Jentsch 2004 und 2018; Mayntz/Scharpf 1995) und »gesellschaftliche Effekte« in der Organisationstheorie als wichtiger Einflussfaktor gelten (z. B. Maurice/Sorge 2000), ist eine solche Ergänzung hilfreich, um wichtige Machtressourcen und damit Einflussfaktoren zu berücksichtigen (Müller/Schmidt 2023).

An diese Debatte anschließend verwenden wir den Machtressourcenansatz als heuristisches Instrument zur Analyse der Handlungsmöglichkeiten und Arbeitsweise von Personalräten. Damit nehmen wir nach der Übertragung des Konzepts von der Analyse der Klassen- auf die Gewerkschaftsmacht eine weitere Veränderung des untersuchten Akteurs vor: Wir betrachten nicht die Machtressourcen der Gewerkschaften, sondern der Personalräte. Da es sich trotz aller Unterschiede auch bei Personalräten um Beschäftigtenvertretungen handelt, ist das Vorhandensein und die Nutzung von Machtressourcen auch für Personalräte von Relevanz.

Die Machtressourcen von Gewerkschaften und Personalräten sind jedoch nicht identisch, was vor dem Hintergrund des dualen Systems der Arbeitsbeziehungen nicht überraschen sollte. Gewerkschaften sind im Unterschied zu Personalräten Mitgliederorganisationen und verfügen über das Streikrecht. Daraus ergeben sich bei den sogenannten strukturellen und organisationalen Machtressourcen deutliche Unterschiede zwischen Gewerkschaften und Personalräten.

Nicht zuletzt erscheint uns eine Erweiterung auf einen fünften Typus von Machtressourcen erforderlich, um den Staat als Akteur der Arbeitsbeziehungen hinreichend zu berücksichtigen. Generell spielt der Staat eine wichtige, aber immer wieder übersehene Rolle in den und für die Arbeitsbeziehungen (Hyman 2008, S. 258 ff.). Mit Blick auf den öffentlichen Sektor ist der Staat in seiner Doppelfunktion als Staat und Arbeitgeber darüber hinaus von besonderer Relevanz (z. B. Kearney/Mareschal 2014).

Da es auf der Hand liegt, dass politische Entscheidungen und Wahlen einen wichtigen Einfluss auf die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor haben und somit den Kontext der Personalratsarbeit maßgeblich prä-

gen, betrachten wir neben strukturellen, organisationalen, institutionellen und gesellschaftlichen Machtressourcen auch politische Machtressourcen (Schmidt et al. 2019). Obwohl diese bei einer Untersuchung im deutschen öffentlichen Dienst besonders naheliegend erscheinen (Müller et al. 2015), wird der politische Faktor etwa auch in Studien zu den USA hervorgehoben (etwa Mareschal 2017 zum öffentlichen Sektor in den USA; Schmalstieg 2015 zu Bereichen prekärer Arbeit).

Politik scheint uns weder unter die institutionellen Faktoren subsumierbar zu sein, die ja gewissermaßen Nicht-Politik sind, noch unter die gesellschaftlichen Machtressourcen – zumindest solange die Unterscheidung von Gesellschaft und Staat als sinnvoll erachtet wird.

Selbstverständlich ist zu erwarten, dass die verschiedenen Ressourcen – die zunächst schlicht Faktoren sind, die die Handlungschancen von Personalräten beeinflussen, und somit lediglich potenzielle Machtressourcen – von den Personalräten nicht überall und nicht immer in derselben Weise genutzt werden. Machtressourcen müssen selbst als umkämpft und als Arenen betrachtet werden, in denen mitunter auch weitere Akteure – bisweilen auch auf anderen Ebenen, etwa im Rahmen der Tarifautonomie oder durch Gesetzgebung – darüber befinden, welche Faktoren die Personalräte tatsächlich als Machtressource nutzen können.

Wichtig ist, zur Nutzung welcher Machtressourcen die Personalräte selbst bereit sind. Die zu erwartende Heterogenität der Personalratsarbeit, so nehmen wir an, wird sich nicht immer hinreichend mit abweichenden strukturellen Rahmenbedingungen wie der Haushaltssituation oder der Arbeitsmarktlage erklären lassen. Jenseits aktueller Einflussfaktoren und Chancen zur Nutzung von Machtressourcen kommen voraussichtlich auch die in der Vergangenheit gewachsene Kultur der Interessenvertretung, biografische Voraussetzungen und die Erfahrungen aktiver Personalrätinnen und -räte, insbesondere der Personalratsvorsitzenden hinzu.

Einflussfaktoren und potenzielle Machtressourcen betrachten wir grundsätzlich im Sinne des akteurzentrierten Institutionalismus »ebenso als abhängige wie als unabhängige Variablen« (Mayntz/Scharpf 1995, S. 45) und damit als durch das Handeln der Akteure veränderbar. Manche dieser Faktoren bzw. Machtressourcen lassen sich allerdings von den Personalräten nicht oder nur sehr begrenzt selbst beeinflussen, sondern lediglich über den Umweg anderer Akteure.

1.3.1 Strukturelle Machtressourcen

Es macht einen nicht unerheblichen Unterschied, ob sich Arbeitnehmermacht im Privatsektor unter den Voraussetzungen der Gewinnorientierung artikuliert oder nicht. Insofern etwa ein Streik dazu führt, dass Profitproduktion unterbrochen wird, gerät ein Arbeitgeber unter ökonomischen Druck, der ihn dazu zwingen kann, den Forderungen nachzugeben. Werden aus öffentlichen Haushalten finanzierte Einrichtungen bestreikt, so können rein ökonomisch gesehen sogar gegenteilige, für den Arbeitgeber positive Effekte auftreten, z. B. Strom- und Heizkostensparnis.

Man könnte auch formulieren, dass ein klassischer Erzwingungsstreik im Kontext des *economic bargaining* in der Privatwirtschaft durch die Folgen in der Sphäre des Tauscherts entschieden wird, während im öffentlichen Sektor Streikfolgen in erster Linie als Störung der Gebrauchswertsphäre wirksam werden. Streikerfolge werden hier nicht durch unmittelbar tauschwertökonomischen Druck erzielt, sondern nur durch gesellschaftlichen Druck, vermittelt über Folgen für Dritte (Keller 1981, S. 351) und politische Entscheidungen.

Streiks im öffentlichen Sektor können erstens erfolgreich sein, wenn die Funktionsfähigkeit von Infrastruktur und Daseinsvorsorge beeinträchtigt wird und in der Folge Druck auf die Politik entsteht, einen Streik durch Zugeständnisse zu beenden. Zweitens ist Erfolg möglich, wenn es den Streikenden gelingt, gesellschaftliche Unterstützung zu mobilisieren, durch die sich ebenfalls politischer Druck aufbauen lässt. Diese Variante eines erfolgreichen Streiks im öffentlichen Sektor kann für die Streikenden auch mittelfristig positive Anerkennungseffekte haben, während die erste Variante das soziale Ansehen zu schädigen droht (und ggf. auch politische Folgen hat, vgl. Tarifeinheitsgesetz).

Obwohl Personalräte ebenso wie Betriebsräte kein Streikrecht haben, ist der unterschiedliche Charakter zwischen privatem und öffentlichem Sektor für Personalräte relevant, da sie sich in einem anderen Kontext bewegen als Betriebsräte. Einen entscheidenden Einfluss auf die Gestaltungsmöglichkeiten auf der Ebene der Kommunalverwaltungen hat die *Haushaltsslage*, die jedoch kein harter ökonomischer Faktor, sondern durch fiskalpolitische Entscheidungen geprägt ist – auch wenn der Spielraum politischer Entscheidungen durch die »Schuldenbremse« eingeschränkt wurde.

Da sich die staatliche Steuer- und Verschuldungspolitik auf die strukturellen Machtressourcen der Personalräte – und auch der kommunalen Arbeitgeber – auswirkt, sind politische Forderungen und Initiativen der Personalräte in Zusammenarbeit mit Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und gelegentlich auch Arbeitgeberverbänden grundsätzlich und anders als im Privatsektor von großer Bedeutung. Allerdings sind Personalräte zwar selbst von der Finanzsituation der Kommunen betroffen, aber ihr gesellschaftlicher und politischer Einfluss auf die Haushaltslage ist gering und kann allenfalls von einzelnen Personalratsmitgliedern in anderen Kontexten ausgeübt werden, etwa als Mitglieder von Gewerkschaften, Parteien oder gesellschaftlichen Bewegungen.

Eine weitere strukturelle Machtressource ist in der *Arbeitsmarktlage* zu sehen. Personalknappheit begünstigt im Grundsatz die Position der Arbeitnehmerseite, wenn es um die Aushandlung von Arbeitsbedingungen geht. Auf betrieblicher Ebene sind die offiziell zulässigen Möglichkeiten insbesondere der Entgeltgestaltung jedoch vor dem Hintergrund des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) und der »Tarifautomatik« gering – die Zuordnung zu einer Entgeltgruppe erfolgt »automatisch« anhand der ausübenden Tätigkeit, d. h. Beschäftigte *werden* nicht eingruppiert, sondern *sind* eingruppiert.

Obwohl die Nutzung struktureller Macht durch die Personalräte eingeschränkt ist, basiert deren Existenz wie jede Chance der Einflussnahme auf der Abhängigkeit – auch des Staates – von der Arbeitsleistung der Beschäftigten. Auch wenn Personalräte nicht streiken bzw. zum Streik aufrufen dürfen, bleiben doch auch kommunale Arbeitgeber davon abhängig, dass die Beschäftigten inklusive der Beamtinnen und Beamten hinreichend motiviert und leistungsbereit sind, sodass sie auf Bummelei, Dienst nach Vorschrift, Absentismus und dergleichen verzichten.

Auch wenn die Regelungen im öffentlichen Dienst darauf angelegt sind, basale strukturelle Macht zu kanalisieren und unter Kontrolle zu bringen, kann dies doch nie ganz gelingen. Davon zeugen Berichte, dass vor der TVöD-Einführung trotz »Tarifautomatik« über den Weg der Stellenbeschreibung teilweise merklich besser bezahlt wurde – und möglicherweise noch immer besser bezahlt wird –, als nach dem Wortlaut des Tarifvertrags erforderlich wäre. »Effizienzlöhne« bilden sich mitunter auch dort, wo sie nicht zulässig sind, wenn es darum geht, hinreichend motivierte Beschäftigte zu gewinnen.

1.3.2 Organisationale Machtressourcen

Personalräte sind, anders als Gewerkschaften, keine Mitgliederorganisationen. Ihre einzigen Mitglieder sind die gewählten Personalrätinnen und -räte selbst, deren Anzahl gesetzlich festgelegt ist. Die Durchsetzung von über den gesetzlichen Anspruch hinausgehenden *Freistellungen* könnte in der Praxis ein Weg zur Steigerung von Organisationsmacht sein, allerdings steht zu erwarten, dass in etlichen Fällen das umgekehrte Phänomen auftritt, nämlich der Verzicht auf Freistellungen (Brehmer 2016, S. 87 f.).

Allerdings können auch Personalräte von der Kraft des Organisierens profitieren, wenn sie *Gewerkschaftsunterstützung* erhalten. Mitgliederstarke bzw. – etwas weiter gefasst – organisationsstarke Gewerkschaften können, so unsere Annahme, wesentlich zu einer erfolgreichen Personalratsarbeit beitragen, indem sie erstens durch Tarifverträge Regelungen schaffen, auf die sich Personalräte stützen können – also vermittelt über institutionelle Macht –, und zweitens Personalräte schulen und beraten.

Personalratsgremien, denen Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter angehören und die gewerkschaftsinternen Strukturen als Wissensressource und Kanal für die Übermittlung von Informationen an die Beschäftigten nutzen, werden – so ist zu erwarten – im Mittel erfolgreicher sein.

Drittens können gewerkschaftliche Betriebsgruppen oder Vertrauensleutekörper in den Dienststellen die Personalratsarbeit ergänzen. Solche Aktivitäten sind zwar formal von der Arbeit der Personalräte getrennt, doch da sich Personalräte und gewerkschaftliche Betriebsgruppen – sofern existent – personell häufig weitgehend überschneiden und viele Beschäftigte zumindest in solchen Fällen nicht genau zwischen Personalrat und Gewerkschaft trennen, können Betriebsgruppen und Vertrauensleute auch zur Machtressource der Personalräte werden.

Viertens können Gewerkschaften die soziale Anerkennung von Personalräten stärken, da sie diese als Kollektivakteur informell und einzelne Personalratsmitglieder auch formell an der Macht der Gewerkschaft partizipieren lassen. Einzelne Personalratsmitglieder können durch die Mitarbeit in gewerkschaftlichen Gremien Einfluss auf die gewerkschaftliche Arbeit und Tarifpolitik nehmen, die die Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten prägen und von diesen zumindest bei Tarifabschlüssen wahrgenommen werden.

Hilfreich für die Arbeit von Personalräten dürfte auch ein guter *Rückhalt in der Belegschaft* sein, der dem Personalrat auch über die Wahlen hinaus Legitimität verleiht. Ein guter Rückhalt kann aber auch nützlich sein, um z. B. die überlegenen Kapazitäten der Arbeitgeberseite, die sich auf die Kompetenz der gesamten Verwaltung stützen kann, durch die Nutzung von Personalkompetenzen im eigenen Interesse auszugleichen. Ohne dass dies auf den ersten Blick ersichtlich wäre, ist zu erwarten, dass Organisationsmacht vornehmlich indirekt eine wichtige Ressource für durchsetzungsfähige Personalratsarbeit ist.

1.3.3 Institutionelle Machtressourcen

Personalvertretungsgesetze regeln die Arbeit der Personalräte in der Bundesverwaltung, den jeweiligen Ländern und den Kommunen. Darüber hinaus prägen *Arbeits- und Dienstrecht* sowie *Tarifverträge* die Existenz und die Arbeit von Personalräten.

Da Personalräte mangels Streikrecht und als Nicht-Mitgliederorganisation bzw. Gremium nur eingeschränkte Möglichkeiten haben, sich auf strukturelle und organisationale Machtressourcen zu stützen – dies gilt insbesondere im Falle der Beamtinnen und Beamten –, kommt ihrer rechtlichen Konstitution und den Regeln, die in Gesetzen und Tarifverträgen festgelegt sind, also den institutionellen Machtressourcen hohe Bedeutung zu. Personalräte agieren nicht nur in einem hochgradig institutionalisierten Feld, sie sind auch selbst, zumindest in ihrer aktuellen Form, zu einem erheblichen Maß ein Ergebnis dieser Institutionalisierung.

Die Regeln, auf die sich die Personalräte stützen können, geben diesen nicht nur ein Gewicht, das bis zur sogenannten Allzuständigkeit reichen kann; sie geben auch in hohem Maße vor, wie in den Kommunalverwaltungen zu verfahren ist. In Zeiten, in denen originäre Beschäftigtenmacht schwindet, darf die hochgradige Institutionalisierung der Personalräte und ihrer Arbeit sicherlich als im Beschäftigteninteresse positiv bewertet werden.

Sollte sich die Arbeitnehmermacht hingegen *strukturell* (etwa infolge der Wirkungen des demografischen Wandels auf den Arbeitsmarkt) oder *organisational* (etwa als Reaktion auf wachsende Arbeitsbelastung und soziale Ungleichheit sowie die Erschöpfung neoliberaler Ideologie) wieder positiv entwickeln, könnte die Institutionalisierung der betrieblichen Interessenvertretung im öffentlichen Dienst – etwa in Form rechtlich ge-

werkschaftsunabhängiger Personalräte und deren stark verrechtlichter Arbeitsweise – eine hemmende Kehrseite im Kontext effektiver Beschäftigtenvertretung offenbaren.

Auf die rechtliche Situation und die historische Entwicklung der Personalräte werden wir in Kapitel 2 noch ausführlicher eingehen.

1.3.4 Gesellschaftliche Machtressourcen

Da Streiks, die der Arbeitgeberseite die Gewinnchancen nehmen, im öffentlichen Dienst in der Regel nicht möglich sind und Arbeitskonflikte unter Umständen sogar zu paradoxen Effekten wie Kostensenkungen für die Dienststelle führen können, richten sich Streiks im öffentlichen Dienst de facto primär an die Bürgerinnen und Bürger, deren Dienstleistungsangebot vorübergehend eingeschränkt wird. Die von dem Streik Betroffenen können deshalb Streikmaßnahmen ablehnen oder aber mit Blick auf eine verbesserte Dienstleistungsqualität oder aus ethischen oder solidarischen Erwägungen unterstützen. Typische Beispiele hierfür sind in der jüngeren Vergangenheit Streiks in Kindertagesstätten (Kutlu 2013).

Im öffentlichen Sektor tätige Gewerkschaften sind deshalb in weitaus höherem Maße als Industriegewerkschaften auf die öffentliche Meinung angewiesen (*societal stage bargaining*; Schmidt/Müller 2022, S. 14). Da Personalräte und Gewerkschaften von den Beschäftigten oftmals als eng verbunden wahrgenommen werden – zumindest dort, wo beide präsent sind –, sind Diskurse rund um Tarifkonflikte auch für die Personalratsarbeit relevant.

Bürgerschaftliche Unterstützung für die Anliegen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes könnte generell hilfreich bei der Durchsetzung sein, da die Unterstützung durch die Bürgerinnen und Bürger in einer Demokratie auch für den Staat als Arbeitgeber wichtig ist. Eine solche Unterstützung ist zwar hilfreich, aber keineswegs selbstverständlich.

Vor dem Hintergrund neoliberaler Hegemonie galt der öffentliche Sektor lange Zeit als ausgesprochen ineffizient und *austerity* im Sinne der »schwäbischen Hausfrau« als beste Methode zur Sanierung öffentlicher Haushalte. Deshalb haben der öffentliche Dienst und die dort Beschäftigten nicht den besten Ruf, wie Befragungen zeigen (DBB 2022, S. 40 ff.). Allerdings gilt dies nur dann, wenn die Fragen so gestaltet sind, dass Klischees über Beamtinnen und Beamte wirksam werden können.

Ist hingegen von Feuerwehrleuten, die gewöhnlich verbeamtet sind, oder Krankenpflegepersonal die Rede, ändert sich die Einschätzung deutlich, denn diese Berufe sind im Ranking der angesehenen Berufe führend. Infolge der Belastungen durch die Corona-Pandemie wurden Krankenpflegerinnen und -pfleger ganz anders als die vermeintlich trägen »Bürokraten« in den Amtsstuben – mit Ausnahme der Gesundheitsämter, was möglicherweise ein vorübergehender pandemiebedingter Sonderfall sind – als »systemrelevant« erkannt und geradezu zu Heldinnen und Helden verklärt.

1.3.5 Politische Machtressourcen

Politische Entscheidungen auf Landesebene prägen sowohl die Haushaltspolitik der Kommunen als auch die Regelungen des Personalvertretungsrechts und die Besoldung von Beamtinnen und Beamten (Dose/Wolfes/Burmester 2020). Somit bestimmen sie die Voraussetzungen der Personalarbeit erheblich. Ein Wechsel in der Landesregierung kann deshalb dazu führen, dass sich die Handlungsbedingungen der Personalaräte verbessern oder verschlechtern. Zwar unterliegen politische Entscheidungen verfassungsrechtlichen Begrenzungen, doch letztlich wirken sie auf die strukturellen und institutionellen Machtressourcen der Personalaräte ein, wenn auch bisweilen mit Zeitverzögerung.

An den politischen Entscheidungen auf Landesebene sind die Personalaräte allerdings in der Regel nicht beteiligt, sondern allenfalls an vorweggehenden Beratungen, an denen sie meist als Partei- oder Gewerkschaftsmitglieder teilnehmen. Von *political stage bargaining* (Schmidt/Müller 2018) kann aber mit Blick auf Personalaräte wahrscheinlich nur begrenzt die Rede sein. Für die meisten Personalaräte der Kommunalverwaltungen dürfte sich die Frage nach der Nutzung politischer Ressourcen für die eigenen Anliegen eher auf der kommunalen Ebene stellen.

Unmittelbare Relevanz für die Durchsetzungschancen von Anliegen des Personalarats könnte es haben, wenn die Verwaltungsspitze oder relevante Fraktionen der Ratsversammlung die Arbeitgeberentscheidungen im Interesse der Beschäftigten und in Abstimmung mit dem Personalarat beeinflussen. Auch diesbezüglich sind Unterschiede zwischen den Kommunen zu erwarten. Relevant dürfte sein, wie die politischen Mehrheiten in den Ratsversammlungen aussehen und ob die Oberbürgermeisterin oder der Bürgermeister Sympathien für die Beschäftigtenvertretung hegt.