

Zusammenfassung

Personalräte vertreten die Interessen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, also sowohl die Interessen der Beamtinnen und Beamten als auch die der dort beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Als Akteuren der betrieblichen Mitbestimmung kommt Personalräten eine wichtige Funktion im Rahmen der Arbeitsbeziehungen in Deutschland zu. Eine funktionierende betriebliche Mitbestimmung ist wichtig, damit die Anliegen der Beschäftigten artikuliert werden und betriebliche Sozialintegration gelingt. Mitbestimmung darf als essenziell für eine demokratische Gesellschaft gelten.

Personalräte sind weit verbreitet und bestehen in den allermeisten Dienststellen. Sehr viele Beschäftigte engagieren sich in Personalräten. Gleichwohl wurde die Arbeit der Personalräte bisher kaum untersucht und kritisch gewürdigt. Abgesehen davon, dass es alle Felder freiwilligen Engagements verdienen, wahrgenommen zu werden, ist eine Kenntnis der betrieblichen Mitbestimmung auch im öffentlichen Dienst relevant, um beurteilen zu können, wie es um die Arbeitsbeziehungen in Deutschland steht und wie sie sich entwickeln.

Mit der vorgelegten Studie, die sich auf eine umfangreiche empirische Erhebung in den Kommunalverwaltungen stützt, wird ein erster Schritt unternommen, um dieses Forschungsdesiderat zu beheben. Basierend auf zahlreichen Interviews und einer standardisierten Fragebogenerhebung in Städten und Gemeinden ab 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie in Landkreisen werden Personalräte und ihre Arbeit kritisch beleuchtet sowie Hinweise auf Stärken und Schwächen der Personalratsarbeit gegeben.

Dem bisher wenig fortgeschrittenen Stand der Forschung entsprechend liefert die Studie zunächst eine Reihe von deskriptiven Befunden, etwa zur Zusammensetzung von Personalräten nach Tätigkeiten oder zum Anteil

an Gewerkschaftsmitgliedern unter den Personalratsmitgliedern. Um ihre Handlungsmöglichkeiten auszuloten, fragt die Untersuchung auch nach den Machtressourcen, die den Personalräten zur Verfügung stehen und von diesen genutzt werden. Dabei wird nach strukturellen, organisationalen, institutionellen, gesellschaftlichen und politischen Machtressourcen unterschieden.

Ein erster Befund ist, dass in den Personalräten der Kommunalverwaltung gewöhnlich alle Tätigkeitsbereiche vertreten sind, aber die manuellen und technischen Bereiche etwas überrepräsentiert, die Sozial- und Erziehungsdienste hingegen etwas unterrepräsentiert sind. Ebenfalls unterrepräsentiert sind im Vergleich zu ihrem Anteil an den Beschäftigten die einfacheren Tätigkeiten und der höhere Dienst. Viele Personalräte begreifen sich selbst als »gutes Team«, die Zusammenarbeit zwischen den Beamten- und den Arbeitnehmervertreterinnen und -vertretern wird von 78 Prozent der Befragten als »sehr gut« bezeichnet.

Bemerkenswert ist, dass nur 54 Prozent der Personalräte die Möglichkeiten der Freistellung für die Personalratsarbeit vollständig ausschöpfen. Die wichtigsten Gründe sind nicht etwa Widerstände des Arbeitgebers, sondern das Interesse der Personalratsmitglieder, ihre dienstlichen Tätigkeiten fortzuführen, den beruflichen Anschluss nicht zu verlieren oder die Kolleginnen und Kollegen bei der Arbeit nicht im Stich zu lassen.

Die Kontakte zu den Beschäftigten pflegten die Personalräte vor der Corona-Pandemie vor allem durch persönliche Gespräche am Arbeitsplatz, auf Personalversammlungen, die überwiegend einmal im Jahr stattfinden, und per E-Mail. Mit Corona haben vor allem die Personalversammlungen an Relevanz verloren, E-Mails hingegen deutlich an Gewicht gewonnen.

Auch Video-Meetings, die vor Corona praktisch bedeutungslos waren, gewannen an Bedeutung; sie sind jedoch immer noch nur für ein Fünftel der Personalräte wirklich relevant. Teilweise liegt das auch daran, dass viele Personalräte nicht über das erforderliche Equipment verfügen. Auch ansonsten sind manche Personalräte nicht gut ausgestattet.

Etwa zwei Drittel der Personalräte sehen sich von den Beschäftigten hoch anerkannt; etwas mehr als die Hälfte sind nach eigenen Angaben auch beim Arbeitgeber hoch anerkannt. Fragt man danach, wie wichtig Kooperation und Konflikt im Umgang mit dem Arbeitgeber sind, dominiert eindeutig die Kooperation (für mehr als 90 Prozent wichtig oder sehr

wichtig); Konflikten kommt eine geringere Bedeutung zu (für 38 Prozent wichtig oder sehr wichtig).

Mehr als die Hälfte der Personalratsmitglieder sind gewerkschaftlich nicht organisiert. Unter den Organisierten stellt ver.di die stärkste Gruppe; den Personalräten gehören aber auch Mitglieder der Gewerkschaft Komba und vereinzelt anderer Gewerkschaften an. Nur 14 Prozent der Personalräte arbeiten regelmäßig mit externen Gewerkschaftsvertreterinnen und -vertretern zusammen, weitere 38 Prozent selten.

Fragt man diejenigen ohne Kontakt zu Gewerkschaften nach den Ursachen dafür, geben nur 2 Prozent an, dass sie Gewerkschaften grundsätzlich ablehnen; 6 Prozent sehen keinen praktischen Nutzen in einer Zusammenarbeit. 93 Prozent¹ hingegen geben entweder an, dass sich bisher »keine Gewerkschaft aktiv um uns bemüht« hat, oder, dass die Ablehnung »nicht grundsätzlich« sei, sich eine Zusammenarbeit aber »einfach nicht ergeben« habe.

Es gibt somit ein gewerkschaftlich ansprechbares Potenzial, doch dessen Ausschöpfung ist für die Gewerkschaften schwierig, weil die Personalräte – wahrscheinlich zutreffend – »zu wenig Präsenz vor Ort« als größte Schwäche der Gewerkschaften benennen; eine Schwäche, die angesichts der Mitgliederentwicklung nicht ohne Weiteres zu beheben ist.

Doch eine Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften müsste auch im Eigeninteresse der Personalräte liegen, denn wenn eine solche Zusammenarbeit erfolgt, halten sie ihre Arbeit für erfolgreicher. Im Falle einer Zusammenarbeit mit ver.di sind die positiven Effekte besonders ausgeprägt.

Viele Personalräte verzichten darauf, ihre potenziellen Machtressourcen vollständig auszuschöpfen und suchen weder in den Gewerkschaften noch beispielsweise in den Ratsfraktionen nach Verbündeten. Erfolgreicher sind Personalräte jedoch, wenn sie auch solche Machtressourcen zu nutzen wissen, wie einzelne Beispiele zeigen. Auch in diesen Fällen dominiert wie bei nahezu allen Personalräten die Kooperation mit dem Arbeitgeber, doch es wird auf der Basis eigener Stärke kooperiert.

Die Unterschiede zwischen den Personalräten sind groß. Gebündelt kann zwischen folgenden Typen unterschieden werden:

1 | Da die Erhebungsdaten in der Regel auf ganze Zahlen gerundet sind, treten mitunter kleinere Rundungsfehler auf.

- der anerkannten gewerkschaftsorientierten Schutzmacht,
- dem mitgestaltenden Modernisierer,
- dem Personalrat als regelorientierter Kontrollinstanz,
- dem parlamentarisierten Personalrat,
- dem Personalrat als Vermittler und Kümmerer und
- dem weitgehend ignorierten Personalrat.

Obwohl sich manche Personalräte im Zeitverlauf nur graduell verändern, treten mitunter auch konflikthafte Übergänge zwischen diesen Typen auf.

Die Beschäftigung mit Personalräten, denen sowohl Tarifbeschäftigte als auch Beamtinnen und Beamte angehören, wirft auch ein etwas anderes Licht auf die Befunde der generellen Forschung zu Arbeitsbeziehungen. So könnte etwa im öffentlichen Dienst von einem dreigliedrigen System der Arbeitsbeziehungen statt von einem dualen System gesprochen werden.