

raussetzungen für Freistellungen oft auch gar nicht gegeben. Das Personalvertretungsrecht bleibt insofern relativ folgenlos, als keine Bereitschaft besteht, sich auch im Dissens darauf zu berufen und dabei Konflikte in Kauf zu nehmen.

Eine solche Personalratskonstellation ist nicht leicht zu verändern. Sehen wir von dem Fall ab, dass sich keine Kandidatinnen und Kandidaten für eine Personalratswahl finden, kommt als Wandlungsmuster in der Regel nur ein »Neuanfang« infrage (Wandlungsmuster 6), denn nur wenn ein deutliches Signal der Veränderung an die Beschäftigten und die Dienststelle ausgesandt wird, wird dem Personalrat entgegen der eingeübten Praxis (wieder) Beachtung geschenkt.

Bisweilen sind es Beschäftigte mit Erfahrung in der Personal- oder Betriebsarbeit aus anderen Kontexten, die einen solchen »Neuanfang« einfordern. Aber auch zugespitzte Konfliktsituationen wie Privatisierung, starke Arbeitsbelastung etc., die besondere Schutzbedürfnisse nach sich ziehen, kommen als Anstoß infrage, um die Personalratsarbeit inhaltlich und meist auch personell auf eine neue Grundlage zu stellen.

10.2 Wandlungsmuster

Personalräte sind nicht nur verschieden, sondern auch Veränderungen unterworfen, und zwar auf verschiedene Weise. Änderungen können extern oder intern induziert sein sowie graduell oder in Brüchen verlaufen. Dabei sind die Personalräte den Wandlungsprozessen nicht einfach ausgeliefert, sondern können versuchen, diese zu gestalten. Tabelle 37 skizziert die verschiedenen Wandlungsmuster.

10.2.1 Gradueller Wandel (Wandlungsmuster 1)

Ein allmählicher inhaltlicher Wandel der Personalratsarbeit ist bei funktionierenden Personalräten oft vonseiten der Personalratsmitglieder (zumindest mehrheitlich) und vonseiten des bzw. der Vorsitzenden intendiert und wird auch praktiziert. In diesem Fall findet ein eher kontinuierlicher personeller Wechsel statt, der bisweilen von einem systematischen Nachfolge-Management begleitet wird. Im Anschluss an Streeck und Thelen (2005, S. 22 ff.), deren Darlegung zu Wandlungsprozessen als Anregung dienlich

Tabelle 37: Typologie der Wandlungsmuster

Wandlungsmuster	Verlauf	Interaktion mit dem Arbeitgeber	Interne Interaktion im Personalrat	Entwicklung der Personalratstypen
Muster 1: gradueller Wandel	graduell	kooperativ bis konfligierend	kooperativ	• Typ 1 → Typ 1 oder 2 • Typ 2 → Typ 2 oder 1 • Typ 3 → Typ 3 • Typ 5 → Typ 5
Muster 2: interner Konflikt	eher abrupt	variierend	konfligierend	• Typ 1 oder 2 → Typ 1, 2, 4, 6 (Muster 3) • Typ 3 → Typ 3, 1, 2, 4, 6 (Muster 3) • Typ 4 → Typ 4 • Typ 4 → Typ 1 oder 2 (Muster 3)
Muster 3: Erosion	schleichend	nachlassend	nachlassend	• Typ 1, 2, 3, 4 oder 5 → Typ 6 (Muster 6)
Muster 4: Anerkennungskampf	konflikthaft	konfligierend	kooperativ	• Typ 6 → Typ 1, 2 oder 3 (Muster 6)
Muster 5: Anpassung	kooperativ	adaptiv	unbestimmt	• Typ 1 oder 2 → Typ 3 oder 5 • Typ 6 → Typ 5
Muster 6: Neuanfang	divers	kooperativ bis konfligierend	kooperativ	• Muster 4 → Typ 1, 2 oder 3 • Muster 5 → Typ 5 oder Typ 6

Anmerkung: Typ 1: anerkannte gewerkschaftsorientierte Schutzmacht; Typ 2: mitgestaltender Modernisierer; Typ 3: regelorientierte Kontrollinstanz; Typ 4: parlamentarisierte Personalrat; Typ 5: Vermittler und Kümmerer; Typ 6: ignorierte Personalrat

Quelle: eigene Erhebung (qualitativ und standardisiert)

war, könnte man hier auch von *layering* sprechen; auch Züge einer dynamischen Reproduktion sind festzustellen.

Wissen und Erfahrungen werden einerseits weitergegeben, andererseits um neue Themen ergänzt – nicht selten durch eigene Schulungen des Personalrats, z.B. jährliche Klausuren, oder gewerkschaftliche Seminare. Bei diesem Muster findet kein Bruch in der Personalratsarbeit statt, doch es

handelt sich auch nicht um bloße Kontinuität, die mittelfristig zu Erstarrung und letztlich zum Bruch führen würde, sondern um einen »graduellen Wandel«.

Hier kann die gewerkschaftliche Einbindung eines Personalrats eine Art Stützkorsett bieten, das den graduellen Wandel begünstigt und erleichtert, da beispielsweise ältere und jüngere Personalratsmitglieder durch gewerkschaftliche Seminare ähnliche Sozialisationseffekte erfahren.

Vom personellen Wandel ausgenommen bleibt oftmals die Funktion des bzw. der Vorsitzenden, da Arbeitgeber und Beschäftigte bei einem Wechsel einen Verlust an Erfahrung und Anerkennung befürchten, mitunter auch, weil sich Vorsitzende für unverzichtbar halten – manchmal angesichts der sich anbietenden personellen Alternativen durchaus aus guten Gründen –, nicht wieder in ihre alte Tätigkeit zurückkehren möchten oder Anerkennungsverluste fürchten.

Deshalb können bisweilen trotz des Bemühens um graduellen Wandel und Nachfolgemangement gerade wichtige Punkte der Personalratsarbeit über längere Zeit hinweg unverändert bleiben, was zu einem (partiellen) Aufschub von Veränderung führt. Dann kann der Wandel nicht mehr graduell verlaufen und das Wandlungsmuster ändert sich.

10.2.2 Interner Konflikt (Wandlungsmuster 2)

Nicht immer gelingt Personalräten personeller und inhaltlicher Wandel im Stile hoher Stabilität bei gradueller Veränderung; mitunter kommt es auch zu einem personellen und/oder inhaltlichen Umbruch, der mit internen Konflikten verbunden ist – Streeck und Thelen (2005, S. 19 ff.) sprechen hier von »Displacement«. Hierfür kann es externe und interne Ursachen und Anlässe geben.

Erstens können veränderte gesetzliche Anforderungen oder ein Wechsel von Personen und Arbeitsstil auf Arbeitgeberseite – etwa infolge einer Neuwahl des (Ober-)Bürgermeisters bzw. der (Ober-)Bürgermeisterin oder eines Wechsels wichtiger Führungskräfte – dazu führen, dass eine ausgeprägte Veränderung von Kontext und Anforderungen an die Personalratsarbeit stattfindet, sodass die bis dahin eingeübte Arbeitsweise nicht mehr funktional ist. Langjährigen Personalratsmitgliedern fällt es mitunter schwer, sich auf eine solche Situation einzustellen und sie ohne größere Schwierigkeiten zu bewältigen.

In einem solchen Fall kann Unmut bei bis dahin eher randständigen Personalratsmitgliedern oder in der Belegschaft aufkommen, aus dem Konflikte innerhalb des Personalrats oder zwischen Personalrat und Beschäftigten resultieren. Brüche in der Zusammensetzung des Personalrats nach Wahlen oder auch Rücktritte während einer laufenden Amtszeit können die Folge sein.

Zweitens kann ein bruchloser Wandel misslingen, wenn der bzw. die Vorsitzende, andere wichtige Personalratsmitglieder oder der Personalrat insgesamt sich nicht hinreichend darum kümmern, graduelle Kontextänderungen durch ebenso graduelle Veränderungen der eigenen Arbeit zu bewältigen. Auch in einer sich nur allmählich ändernden Umwelt kann eine eingeübte Arbeitsweise zunehmend an Funktionalität einbüßen. In solchen Fällen ist es möglich, dass ein Generationswechsel aufgeschoben wird oder misslingt und personelle und inhaltliche Brüche nach sich zieht. Auch eine Abkehr von der gewerkschaftlichen Orientierung oder eine Hinwendung zu einer Gewerkschaft kann die Folge sein.

Drittens wäre es falsch, Brüche in der Personalratsarbeit allein auf einen inadäquaten Umgang des Personalrats mit einem sich graduell oder abrupt ändernden Kontext zurückzuführen. Die Fähigkeit von Personalräten, ihre eigene Reproduktion zu gestalten, sollte nicht überschätzt werden. Es kann durchaus der Fall auftreten, dass es Personalräten trotz allen Bemühens nicht gelingt, engagierten Nachwuchs für die Personalratsarbeit zu gewinnen – vornehmlich in kleineren Kommunalverwaltungen kommt dies öfter vor.

In Verwaltungen jeder Größe kann die Dienststelle darüber hinaus Entscheidungen treffen, denen Personalräte mit unzureichenden Machtresourcen (begrenzte Mitbestimmung etc.) nicht oder lediglich wenig erfolgreich entgegenwirken können. Beispielhaft seien hier Restrukturierungen und Privatisierungen genannt, auf die Personalräte meist wenig Einfluss nehmen können. Gelingt es ihnen nicht, Veränderungen abzuwehren, die für die Belegschaft oder Teile davon negative Auswirkungen haben, wird dies eventuell auch dem Personalrat zum Vorwurf gemacht. Konflikte, Brüche und personeller Wechsel können die Folge sein.

Drei Resultate dieses Wandlungsmusters kommen vor:

- Nach einer Phase des rapiden Wandels kann eine Rückkehr auf den Pfad des »graduellen Wandels« erfolgen, ohne dass damit ein Wechsel des Personalratstypus verbunden ist. In Anlehnung an die Regulationsschule könnte man hier von einer »kleinen Krise« sprechen.

- Es besteht die Möglichkeit, dass der Personalrat durch einen solchen Umbruch auf andere Gleise gestellt wird und ein Wechsel zwischen Personalratstypen erfolgt. Beispielsweise kann aus einer »regulatorischen Kontrollinstanz« eine »anerkannte gewerkschaftsorientierte Schutzmacht« werden oder umgekehrt.
- Es ist aber auch möglich, dass etablierte und opponierende Kräfte sich gegenseitig delegitimieren und einen Niedergang der Personalratsarbeit auslösen, auch wenn unter Umständen der Personalrat als Gremium durchgehend, aber weitgehend funktionslos weiterbesteht. Diese Entwicklung kann nicht mehr ohne Weiteres gestoppt werden, sondern allenfalls mittels eines Neuanfangs (Wandlungsmuster 6) behoben werden.

10.2.3 Erosion (Wandlungsmuster 3)

Nicht immer erfolgt ein Wandel der Personalratsarbeit im Sinne einer graduellen oder abrupten, letztlich jedoch gelingenden Anpassung an veränderte Anforderungen oder durch einen mit Konflikten und wechselseitiger Delegitimation der beteiligten Kontrahentinnen und Kontrahenten verbundenen Niedergang der Personalratsarbeit. Wenn ein Personalrat sich weder inhaltlich selbst erneuert, obwohl dies erforderlich wäre, noch eine opponierende Strömung dazu führt, dass bislang vernachlässigter Wandel nachgeholt wird, kann er seine Durchsetzungskraft auch wenig spektakulär und allmählich einbüßen. Er verliert dann seinen Elan und es gelingt ihm immer weniger, seine Ziele zu erreichen, auch weil seine Arbeitsweise und Ziele selbst anachronistisch geworden sind.

Personalratsarbeit kann in einen anhaltenden Niedergang, in eine Art von Erosion und Erschöpfung eintreten (vgl. Streeck/Thelen 2005, S. 29 f.: *exhaustion*). Hier geht es gewissermaßen um einen ins Negative gekehrten graduellen Prozess, einen Prozess des Sinnverlusts und der Erosion von Engagement – allerdings auch einen Prozess, der den formalen Fortbestand des Personalrats vor dem Hintergrund des Personalvertretungsrechts nicht unbedingt infrage stellt, auch wenn es schwieriger werden kann, Kandidatinnen und Kandidaten für die Personalratswahl zu finden.

Werden die gewerkschaftliche Orientierung und damit verknüpfte oder anderweitig erworbene Kompetenzen schwächer, weil engagierte Personalratsmitglieder ausscheiden und geeignete Nachfolgerinnen und Nachfolger fehlen, wird der Personalrat in seiner Handlungskompetenz ge-

schwächt, ohne dass dies für die Beschäftigten immer sofort sichtbar wäre. Irgendwann wird dann deutlich, dass der Personalrat nur noch wenig im Interesse der Beschäftigten bewirkt, und es kann ein »Kipp-Punkt« erreicht werden, an dem der Personalrat an sozialer Anerkennung sowohl bei der Belegschaft als auch beim Arbeitgeber verliert und ein Übergang zum »ignorierten Personalrat« (Typ 6) wahrscheinlich wird. Im besten Falle gelingt ein Neuanfang (Wandlungsmuster 6), um erneut Vertretungswirksamkeit zu erlangen.

10.2.4 Anerkennungskampf (Wandlungsmuster 4)

Während Betriebsräte häufig Repressalien oder anderen feindlichen Maßnahmen ihres Arbeitgebers ausgesetzt sind (Stichwort »Betriebsrat-Bashing«), ist dies bei Personalräten nur selten der Fall. Die Personalvertretungsgesetze sichern ihre Existenz in starkem Maße ab; außerdem haben es Personalräte nicht mit privaten Eigentümerinnen und Eigentümern zu tun, sondern mit einer öffentlichen Verwaltung, in der die Leitung gewöhnlich unterschiedliche Akteure und politische Strömungen repräsentiert und einer übergeordneten politischen und juristischen Kontrolle unterliegt.

Skandalöses Verhalten öffentlicher Arbeitgeber gegenüber Personalräten und Beschäftigten muss zumindest latent mit öffentlicher Kritik aus den Reihen des Stadtrats sowie der Bürgerinnen und Bürger rechnen und kann ein unangenehmes Nachspiel beispielsweise für den (Ober-)Bürgermeister bzw. die (Ober-)Bürgermeisterin haben.

Gleichwohl kommt es auch in Kommunen vor, dass Personalräte vonseiten des Arbeitgebers nicht wie rechtlich vorgesehen als Personalvertretung mit eigenen Rechten anerkannt, sondern weitgehend ignoriert werden. In solchen Fällen werden sie unzureichend oder verspätet informiert, ihre Anliegen werden nicht aufgenommen und ihre Einwände so lange übergangen, wie es ihnen nicht gelingt, effektiv und auf eigene Machtquellen gestützt dagegen vorzugehen, um dem Arbeitgeber zumindest eine faktische Anerkennung abzurufen.

Wir sprechen in solchen Fällen von einem »Anerkennungskampf« als Wandlungsmuster, auch wenn nicht auszuschließen ist, dass die Phase des Kampfs um Anerkennung lange anhält. In einem unserer Fälle traf dies über Jahre hinweg zu und erst nach dem Ausscheiden des Personalratsvorsitzenden und einem Wechsel an der Verwaltungsspitze deutete sich eine

allmähliche Stabilisierung des Personalrats als »anerkannte gewerkschaftsorientierte Schutzmacht« (Typ 1) an.

In solchen Fällen geht es nicht nur um Interessenkonflikte, vielmehr kommt hinzu, dass die Repräsentantinnen und Repräsentanten beider Seiten ihre Identität im Laufe der Zeit mit dem Konfliktverhalten verbinden. Wir haben gleichwohl darauf verzichtet, einen Personalratstyp »Dauerkonflikt« zu bilden, da wir davon ausgehen, dass bei einem solchen Typ im Gegensatz zu den anderen keine langfristige Stabilität möglich wäre. Zumindest ist anzunehmen, dass ein Personalrat, der um seine Anerkennung kämpft, dank seiner Machtressourcen allmählich auch ein gewisses Maß an Anerkennung erringen wird.

Wenn der Personalrat in seinem Anerkennungskampf erfolgreich ist, findet ein Übergang zur »anerkannten gewerkschaftsorientierten Schutzmacht«, zum »mitgestaltenden Modernisierer« oder zur »regulatorientierten Kontrollinstanz« (Typen 1–3) statt. Wenn einer dieser Personalratstypen zumindest näherungsweise erreicht ist, endet der »Anerkennungskampf«. Sofern die davongetragenen Verletzungen nicht zu groß sind, beginnt mit dem Konfliktende auch eine Phase der Gewöhnung aller Beteiligten an die veränderte Situation.

Allerdings ist ein hinreichender Erfolg dieses Wandlungsmusters nicht garantiert. Personalräte können im »Anerkennungskampf« auch auf halbem Wege steckenbleiben und befinden sich dann irgendwo zwischen den skizzierten Personalratstypen. Scheitert der Anerkennungskampf, ist auch ein Übergang zum »ignorierten Personalrat« (Typ 6) vorstellbar.

10.2.5 Anpassung (Wandlungsmuster 5)

Trotz gelegentlicher Konflikte überwiegt bei den Personalräten in der Regel eine kooperative Orientierung. Gleichwohl kommt es vor, dass sie nicht adäquat anerkannt, sondern mehr oder weniger ignoriert oder auch behindert werden. Auch kann Personalräten nach personellen Veränderungen in der Dienststelle die bis dahin bestehende soziale Anerkennung durch die Arbeitgeberseite entzogen werden.

Der Personalrat kann sich dann auf seine Machtressourcen besinnen und diese nutzen, um dem Arbeitgeber auch gegen dessen Willen Anerkennung abzurufen, wie dies beim »Anerkennungskampf« (Wandlungsmuster 4) der Fall ist. Ein alternativer Weg, um zumindest eine gewisse An-

erkennung durch den Arbeitgeber zu erlangen, besteht in der Anpassung der Personalratsarbeit an die Erwartungen der Dienststellenleitung.

Kein Personalrat kann dauerhaft auf jegliche Anpassung an die Arbeitgeberseite verzichten, da ansonsten keine kooperative Arbeitsweise möglich ist. »Anpassung« kann jedoch darüber hinaus auch als spezifisches Wandlungsmuster betrachtet werden, in dessen Rahmen eine bisherige »anerkannte gewerkschaftsorientierte Schutzmacht« (Typ 1) oder ein »mitgestaltender Modernisierer« (Typ 2) etwa zum »Vermittler und Kümmerer« (Typ 5) oder zur »regelerorientierten Kontrollinstanz« (Typ 3) wird.

Das Wandlungsmuster »Anpassung« spielt bei vielen Personalräten zumindest eine gewisse Rolle und kann sich inhaltlich mit dem »graduellen Wandel« oder dem »internen Konflikt« (Muster 1 oder 2) überlagern. Anpassung stellt gewissermaßen die Handlungsalternative zum »Anerkennungskampf« (Muster 4) dar, wenn es darum geht, die Anerkennung der Arbeitgeberseite zu erzielen.

10.2.6 Neuanfang (Wandlungsmuster 6)

Von »Neuanfang« sollte nicht nur gesprochen werden, wenn es zu einem vollständigen Neuaufbau nach der vorherigen Auflösung des Personalrats infolge von Rücktritten oder Ähnlichem kommt. Anders als beim »internen Konflikt« (Wandlungsmuster 2) geht es nicht darum, dass sich eine neue Gruppe im Konflikt gegen diejenigen durchsetzt, die bis dahin die Arbeit des Personalrats geprägt haben. Bei einem »Neuanfang« ist die bisherige Personalratsarbeit so stark erodiert und erschöpft (Wandlungsmuster 3), dass bisherige Personalratsmitglieder entweder bereit sind abzutreten oder sich der Führung der Erneuernden anzuschließen.

Ein »Neuanfang« benötigt in der Regel einen erkennbaren Beginn, um auch den Beschäftigten eine signifikante Veränderung zu signalisieren; er muss jedoch nicht abrupt ablaufen und kann in mehreren Schritten erfolgen.

Falls die Arbeitgeberseite wenig Entgegenkommen gegenüber dem sich erneuernden Personalrat zeigt, kann sich ein Neuanfang durchaus dem »Anerkennungskampf« (Wandlungsmuster 4) annähern. Wird der Neuanfang jedoch arbeitgeberseitig anerkannt oder sogar gefördert, ist ein Übergang zur »anerkannten gewerkschaftsorientierten Schutzmacht«, zum »mitgestaltender Modernisierer« oder zur »regelerorientierte Kontrollinstanz« (Typ 1–3) oder zumindest zum »Vermittler und Kümmerer« (Typ 5) wahrscheinlich.

