

## 11 Schlussfolgerungen für Forschung und Praxis

---

### 11.1 Heterogenität der Personalvertretung

Die weite Verbreitung und die spezifische Form der Beschäftigtenvertretung im öffentlichen Dienst sind ein grundlegender Effekt des Personalvertretungsrechts und der ausgeprägten Regelerorientierung vieler Dienststellenleitungen. Personalräte arbeiten in einem durch Regelvorgaben und Vertretungsfunktion vorstrukturierten Feld und auch ihre Handlungsorientierungen bewegen sich zwischen Regelloyalität und Interessenvertretung.

Die Interviews mit Personalräten und unsere standardisierte Befragung machten aber auch deutlich, dass Personalratsarbeit ganz unterschiedlich aussehen kann. Hier ist Brehmer (2016, S. 291) beizupflichten, der »eine deutliche Spannweite bei der Umsetzung von Mitbestimmung« konstatiert. Doch bei aller Heterogenität ließen sich auch Regelmäßigkeiten finden. Die Varianten der Personalratsarbeit lassen sich in die sechs Personalratstypen »anerkannte gewerkschaftsorientierte Schutzmacht«, »mitgestaltender Modernisierer«, »regelerorientierte Kontrollinstanz«, »parlamentarisierter Personalrat«, »Vermittler und Kümmerer« und »ignorierte Personalrat« fassen (siehe Kapitel 10.1).

Primär lässt sich die Unterschiedlichkeit der Personalräte allerdings nicht durch Unterschiede im Personalvertretungsrecht der Bundesländer erklären, denn auch innerhalb des Gültigkeitsbereichs einzelner Personalvertretungsgesetze variiert die Personalratsarbeit erheblich. Wirksam sind hier auch Einflussfaktoren wie die jeweilige Geschichte der Personalvertretung in der Kommune und die Nähe zu den Gewerkschaften. Nicht zuletzt machen auch die Personalrätinnen und -räte selbst mit ihren jeweiligen Kompetenzen und Zielen einen Unterschied. Diese wiederum sind davon abhängig, welche Möglichkeiten sie hatten, die Interessenlage der Beschäftigten und die Nutzung von Machtressourcen kennenzulernen.

Mitunter leidet Personalratsarbeit auch an inneren Konflikten. Dies kann mit der Präsenz verschiedener Gewerkschaften und Listen zusammenhängen, aber nicht selten gehen innere Konflikte, mitunter »Generationenkonflikte«, der Entstehung mehrerer Listen bereits voraus. Die meisten Personalräte begreifen sich selbst jedoch ohne Einschränkung oder allenfalls mit geringen Abstrichen »als wirklich gutes Team«. Spannungen zwischen den Repräsentantinnen und Repräsentanten der Beamtenschaft einerseits, die in den untersuchten Kommunen deutlich in der Minderheit sind, und der Tarifbeschäftigten andererseits kommen kaum vor. Förderlich für Teambildung und stabile Zusammenarbeit ist insbesondere das Bemühen um die Integration und Partizipation aller Personalratsmitglieder.

Manche Unterschiede zwischen den Personalräten erklären sich auch durch die Größe der Kommunen. Insbesondere die Anzahl der Personalratsmitglieder sowie Vorkommen und Anzahl von Freistellungen sind relevant, wobei beide Faktoren nur mittelbar von der Größe der Kommunen abhängen, weil in den Personalvertretungsgesetzen – leicht variierend – die Beschäftigtenzahl als Kriterium für die Anzahl von Personalratsmitgliedern und Freistellungen fungiert. Auch die Ressourcen, die den Personalräten für ihre Arbeit zur Verfügung stehen, sind von Belang, denn während manche Personalräte etwa über Räume und eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen, ist dies bei anderen nicht der Fall.

Bedeutsam für die Arbeit der Personalräte ist nicht zuletzt die Beziehung zur Arbeitgeberseite. Der Charakter dieser Beziehung ist nicht nur durch das Verhalten der Personalräte bestimmt, sondern auch dadurch, in welchem Maße die Dienststellenleitung den Personalrat zu respektieren und zu beteiligen bereit ist. Dabei begünstigen die ausgesprochen hohe Verrechtlichung des öffentlichen Dienstes und die verbreitete tarifvertragliche Regulierung eine beiderseitig ähnliche und kooperative Arbeitsweise. Allerdings sehen sich lediglich 55 Prozent der Personalräte als durch die Dienststellenleitung anerkannt oder hoch anerkannt.

Gelegentlich gibt es durchaus Konflikte mit der Dienststellenleitung und manchmal müssen Personalräte erst um ihre Anerkennung kämpfen, um gewissermaßen in einer Art abverlangtem *attitudinal structuring* (Walton/McKersie 1965, S. 184 ff.) ein respektvoll-kooperatives Verhältnis herzustellen. Mehrfach wurde in einer offenen Frage des Surveys der Wunsch geäußert, auch der Arbeitgeber möge zu kooperativer und vertrauensvoller Zusammenarbeit bereit sein; gewünscht wird »Zusammenarbeit auf Au-

genhöhe« statt – wie es einmal heißt – »Störung des Betriebsfriedens durch den Dienstherrn«.

## 11.2 Engagement und Anerkennung

Bei allen Unterschieden, die sich zwischen den Personalräten im doppelten Sinne des Wortes finden lassen – zwischen den verschiedenen Gremien wie auch zwischen den einzelnen Gremienmitgliedern –, engagieren sich die meisten Personalräte redlich, aber auf unterschiedliche Weise und mit unterschiedlichem Erfolg, damit die Belange der Beschäftigten im öffentlichen Dienst nicht unter den Tisch fallen und gesetzliche und tarifvertragliche Arbeitnehmerrechte beachtet werden.

Obwohl Personalräten laut den Personalvertretungsgesetzen Zeit eingeräumt werden soll, um ihren Aufgaben nachzukommen, und einzelne Mitglieder auch gänzlich von der Arbeit freigestellt werden können – was jedoch nicht immer umgesetzt wird –, bleibt Personalratsarbeit doch eine ehrenamtliche Aktivität (vgl. § 50 BPersVG). Es handelt sich um ein Engagement, das besonderer Kompetenzen bedarf, die man sich aneignen muss, und das in vielen Fällen dem beruflichen Fortkommen eher im Wege steht als ihm zuträglich zu sein. Eine »Alternativkarriere« via Personalrat kommt zwar gelegentlich vor, ist aber eher selten.

Soziale Anerkennung in der Dienststelle ist für Personalräte weder auf Arbeitgeberseite noch bei den Beschäftigten garantiert. Selbst für jahrelanges ehrenamtliches Engagement in der Personalratsarbeit ist gesellschaftliche Anerkennung, wie sie zivilgesellschaftlichem Engagement häufig gezollt wird, kaum zu erlangen. 82 Prozent der Personalräte, die sich an unserer standardisierten Befragung beteiligt haben, sind nicht nur der Auffassung, dass es an einer Würdigung fehle, sondern betonen auch, dass sich das ändern sollte.

Zwar bejahen auch 18 Prozent der Personalräte unsere Frage, ob Personalratsarbeit »in der Öffentlichkeit« hinreichend gewürdigt werde, aber dies bringt nicht unbedingt zum Ausdruck, dass eine solche Würdigung tatsächlich stattfindet, sondern mitunter auch die Auffassung mancher Personalräte, dass »Personalratsarbeit eine rein interne Angelegenheit ist und nichts in der Politik und der Öffentlichkeit zu suchen hat« (Antwort auf offene Frage im Online-Survey).

Nicht immer ist es einfach, Kandidatinnen und Kandidaten für die Personalratswahlen zu gewinnen. Im Falle des Ausscheidens einzelner Mit-