

stalten. Allerdings fruchten diese Bemühungen nur begrenzt, wahrscheinlich auch deshalb, weil Information und Austausch mit den Beschäftigten auf die eine Personalversammlung im Jahr konzentriert sind:

»Wir haben keine Betriebszeitung oder sowas, wo mal irgendwas kommuniziert wird, sondern es ist dann der einzige Ort, wo sowas stattfindet.« (PRV SH 1.1)

Manche Personalräte bemühen sich um vielfältige Kanäle der Information und weitere Formen der Beteiligung. Dies wirkt sich positiv auf die Wertschätzung des Personalrats durch die Beschäftigten aus. In den Personalversammlungen gelingt es gleichwohl trotz mitunter großer Anstrengungen nur selten, die Beschäftigten aktiv zu beteiligen. Manchmal werden auch Teilpersonalversammlungen für bestimmte Bereiche vorgezogen, um thematisch näher am jeweiligen Bereich bleiben zu können. In manchen Fällen legten auch die Corona-Abstandsregeln und in der Konsequenz die mangelnde Verfügbarkeit ausreichend großer Hallen die Einberufung von Teilpersonalversammlungen nahe.

6.2 Kanäle der Kommunikation vor und seit der Corona-Pandemie

Immer wieder hoben Personalratsmitglieder in den Interviews hervor – wenn auch nicht alle gleichermaßen –, dass sich die Corona-Pandemie auf die Kommunikation und die Beziehung zwischen Personalrat und Beschäftigten ausgewirkt habe. Da die Beziehung der Personalräte zu den Beschäftigten im Erhebungszeitraum und wahrscheinlich in mancherlei Hinsicht auch dauerhaft durch die Pandemie beeinflusst wird, beziehen wir deren Einfluss hier immer mit ein.

Mit Blick auf Corona heben die Personalräte überwiegend auf die nachlassende Kontaktintensität ab. Mitunter führten auch auf die Pandemie bezogene Maßnahmen, beispielsweise die unterschiedliche Akzeptanz des Maskentragens, zu Kontroversen innerhalb der Verwaltung. Die Umsetzung der Corona-Maßnahmen war nicht in allen Verwaltungen gleich streng:

»Also ich glaube, hier in unserer Verwaltung war es nie so – also nicht falsch verstehen, dass das Thema Corona nicht ernst genommen wurde, natürlich ha-

ben wir das ernst genommen –, aber wir hatten auch einiges an Personal, die gesagt haben: »Nein, ich setze nicht den ganzen Tag die Maske auf. Das kann man mir nicht zumuten« und, und, und. Also, es gab auch zu der einen oder anderen Maßnahme massive Kritik und es haben sich auch Leute über Vorgaben hinweggesetzt. Aber ich glaube, da sind wir auch nicht die einzige Verwaltung [...] ich denke, das war generell so ein Problem, vielleicht nicht bei allen, aber doch von vielen. [...] bei uns sieht man keinen Einzigen mehr, der jetzt eine Maske trägt, obwohl wir in unserem Infektionsschutzkonzept auch noch stehen haben: »Es wird empfohlen, eine Maske zu tragen.« Es trägt keiner mehr eine.« (PRV TH 5.1)

Auch die Personalräte mussten sich in dieser Situation positionieren und machten sich damit nicht überall beliebt. Zur nachlassenden Kontaktintensität durch die Arbeit im Homeoffice und zur teilweise abwechselnden An- und Abwesenheit bei zusammenarbeitenden Kolleginnen und Kollegen kam bisweilen auch Streit über die angeordneten Maßnahmen hinzu, wie er auch außerhalb der Arbeitswelt ausgetragen wurde. Nicht überall gelang es, diese emotional aufgeladene Kontroverse betriebsextern zu halten.

Dass sich Homeoffice und Abstandsregeln auch auf das Verhältnis zwischen Führungskräften und Beschäftigten, deren Verhältnis untereinander, die Mitsprachemöglichkeiten und das Betriebsklima insgesamt auswirken, ist naheliegend. Deshalb haben wir in unserer standardisierten Befragung separate Fragen für die Zeit vor und seit Corona gestellt, um mögliche Veränderungen entsprechend einordnen zu können.

Auf einer Fünferskala von »sehr gut« (1) bis »sehr schlecht« (5) wird das Verhältnis zwischen Personalrat und Beschäftigten vor Corona (Mittelwert 2,15) ebenso wie das Verhältnis der Kolleginnen und Kollegen untereinander (Mittelwert 2,45) und das Betriebsklima (Mittelwert 2,73) überwiegend positiv beurteilt (siehe Tabelle 21). Das Verhältnis zwischen Führungskräften und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Mittelwert 2,92) und die Mitsprachemöglichkeiten der Beschäftigten (Mittelwert 2,99) werden dagegen im Mittel aller Befragten als weder gut noch schlecht bewertet. Zwar werden die Beziehungen insgesamt ebenso wie das Betriebsklima vor Corona eher positiv gesehen, doch von Begeisterung kann allenfalls in Einzelfällen die Rede sein.

Tabelle 21: Beziehungen innerhalb der Verwaltung vor und seit Corona

»Wie bewerten Sie für Ihre Verwaltung folgende Punkte?«	sehr gut (1)	(2)	(3)	(4)	sehr schlecht (5)	Mittel- wert
vor Corona ^{a)}						
Verhältnis Führungskräfte–Mitarbeiter/innen	1 %	26 %	54 %	18 %	1 %	2,92
Verhältnis Personalrat–Beschäftigte	10 %	67 %	20 %	2 %	0,2 %	2,15
Mitsprachemöglichkeiten der Beschäftigten	2 %	27 %	46 %	22 %	4 %	2,99
Verhältnis unter den Kolleginnen und Kollegen	4 %	52 %	38 %	5 %	1 %	2,45
Betriebsklima insgesamt	2 %	39 %	49 %	12 %	1 %	2,73
seit Corona ^{b)}						
Verhältnis Führungskräfte–Mitarbeiter/innen	1 %	23 %	46 %	26 %	5 %	3,10
Verhältnis Personalrat–Beschäftigte	10 %	54 %	31 %	4 %	0,4 %	2,31
Mitsprachemöglichkeiten der Beschäftigten	2 %	21 %	46 %	27 %	5 %	3,12
Verhältnis unter den Kolleginnen und Kollegen	2 %	31 %	48 %	17 %	2 %	2,85
Betriebsklima insgesamt	1 %	21 %	44 %	29 %	5 %	3,15

Anmerkungen: a) n = 545; b) n = 546; Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert

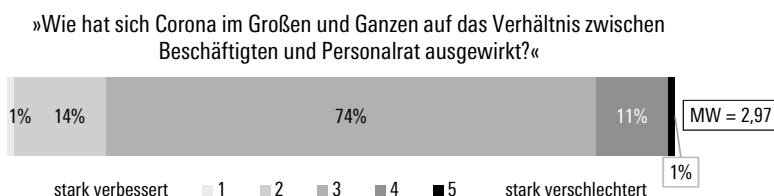
Quelle: eigene Erhebung

Alle Beziehungsvarianten werden für die Zeit seit Corona schlechter bewertet, wobei das Verhältnis zwischen Führungskräften und Mitarbeitenden (Mittelwert 3,10), die Mitsprachemöglichkeiten der Beschäftigten (Mittelwert 3,12) und das Betriebsklima (Mittelwert 3,15) nun im negativen Bereich liegen. Das Verhältnis der Beschäftigten untereinander (Mittelwert 2,85) und das Verhältnis zwischen Personalrat und Beschäftigten (Mittelwert 2,31) bleibt in den Augen der befragten Personalräte positiv, hat sich jedoch ebenfalls verschlechtert.

Selbstverständlich sind insbesondere Einschätzungen zur Qualität der Beziehung von Personalrat und Beschäftigten durch die Perspektive der Personalräte geprägt und fallen deshalb in manchen Fällen etwas zu positiv aus. Für einen vorsichtigen Umgang mit Daten, die die eigene Rolle betreffen, spricht auch eine zusätzliche Frage danach, wie sich »Corona im Großen und Ganzen auf das Verhältnis zwischen Beschäftigten und Personalrat ausgewirkt« habe.

Abbildung 6 zeigt die Verteilung der Angaben auf einer Fünferskala. Der Mittelwert von 2,97 spricht anders als bei den anderen Fragen nicht für eine Verschlechterung der Beziehung durch die Pandemie, wobei die Erfahrungen wiederum variieren.

Abbildung 6: Auswirkungen von Corona auf das Verhältnis zwischen Beschäftigten und Personalrat



Anmerkungen: n = 540; Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

Die Pandemie und die in diesem Zusammenhang ergriffenen Maßnahmen wirkten sich auch auf die Nutzung der Kommunikationskanäle des Personalrats zu den Beschäftigten aus (siehe Tabelle 22). Die beiden vor Corona wichtigsten Mittel des Personalrats, um den Kontakt zu den Beschäftigten zu pflegen, waren persönliche Gespräche am Arbeitsplatz (80 Prozent »wichtig«) und Personalversammlungen (73 Prozent »wichtig«). Beide haben seit der Pandemie an Bedeutung verloren; die persönlichen Gespräche am Arbeitsplatz mussten ihren Spitzenplatz an den E-Mail-Kontakt abtreten, der vor Corona der dritt wichtigste Kommunikationskanal war.

Tabelle 22: Bedeutung der verschiedenen Kommunikationskanäle zur Kontaktpflege mit den Beschäftigten

»Wie wichtig sind folgende Mittel des Personalrats, um den Kontakt zu den Beschäftigten zu pflegen?«	vor Corona ^{a)}				seit Corona ^{b)}			
	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	nicht vorhanden	wichtig	weniger wichtig	unwichtig	nicht vorhanden
persönliche Gespräche am Arbeitsplatz	80 %	16 %	2 %	3 %	70 %	20 %	4 %	6 %
Personalversammlung	73 %	22 %	3 %	2 %	43 %	27 %	6 %	25 %
E-Mails	69 %	26 %	3 %	3 %	79 %	16 %	3 %	2 %
Intranet	48 %	21 %	5 %	26 %	55 %	16 %	4 %	26 %
Rundschreiben	39 %	26 %	6 %	30 %	47 %	21 %	5 %	27 %
Sprechstunden	31 %	27 %	7 %	35 %	31 %	26 %	8 %	36 %
Schwarzes Brett	22 %	41 %	13 %	24 %	26 %	34 %	14 %	26 %
Mitarbeiterbefragungen	20 %	45 %	7 %	28 %	27 %	37 %	9 %	27 %
Betriebszeitung	15 %	12 %	5 %	69 %	17 %	10 %	4 %	69 %
Video-Meetings	3 %	17 %	12 %	68 %	22 %	20 %	10 %	48 %

Anmerkungen: a) n = 545; b) n = 544; sortiert nach Häufigkeit von »wichtig« vor Corona
 Quelle: eigene Erhebung

Die Bedeutung von Personalversammlungen rutschte vom zweiten auf den vierten Platz noch hinter Intranet und Rundschreiben. Die Wichtigkeit von Sprechstunden hat sich nicht verändert, allerdings gab es bei einem Drittel der Personalräte weder vor noch seit der Pandemie eine Sprechstunde. Das Schwarze Brett und Betriebszeitungen haben kaum nennenswert an Bedeutung gewonnen, Mitarbeiterbefragungen wurden etwas wichtiger.

Video-Meetings gab es vor Corona bei der Mehrheit der Personalräte überhaupt nicht und wo sie zum Einsatz kamen, wurden sie nur von einer kleinen Minderheit der Personalräte für wichtig gehalten, um den Kontakt zu den Beschäftigten zu pflegen. Seit Corona stieg die Bedeutung von Video-Meetings deutlich an, doch noch immer gibt fast die Hälfte der

Personalräte an, Video-Meetings seien nicht vorhanden, und ein weiteres Zehntel hält sie für unwichtig.

Manche Personalräte betonen, dass sie trotz aller Widrigkeiten die Personalratsarbeit nicht eingeschränkt haben:

»Also dadurch, dass wir bis auf die Personalversammlung, der Größe wegen halt, in sonstigen persönlichen Kontakten nicht gerne zurückgesteckt haben, [...] Beratung oder Gespräche ... also was gemacht werden musste, wurde gemacht. Da haben wir [...], was natürlich auch am Anfang versucht wurde durch den Arbeitgeber, uns auch nicht reinreden lassen. Also wir haben gesagt, Personalratsarbeit wird auf jeden Fall aufrechterhalten, auf Biegen und Brechen, und das ziehen wir auch durch. Und das haben wir auch so getan. Deswegen, denk ich, sind da keine großen Einschnitte, was so die Kontakte oder Präsenz oder sowas angeht, gewesen.« (Stellv. PRV TH 6.2)

Manche Personalräte beklagen auch, dass die Schweigepflicht bzw. die Pflicht zur vertrauensvollen Zusammenarbeit die Möglichkeiten zur Information der Beschäftigten einschränken würden:

»Die Einschränkung bezüglich der Informationsmöglichkeiten an die Belegschaft nach PersVG ist in der Arbeit hinderlich, da wir als PR uns daran halten, dass die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der Dienststelle gewahrt bleibt. Die Belegschaft sieht jedoch lediglich, dass wir wenig machen, weil von uns keine Informationen kommen.« (Antwort auf offene Survey-Frage)

Allerdings tragen Rundschreiben, Aushänge und Betriebszeitungen wie auch Personalversammlungen häufig keinen dialogischen Charakter. Gerade Personalratsvorsitzenden und anderen Freigestellten fällt es nicht selten aus Zeitgründen schwer, sich regelmäßig Zeit für Rundgänge und persönliche Gespräche zu nehmen; mitunter bedauern sie, dafür zu selten Zeit zu haben. Bisweilen scheuen Beschäftigte jedoch auch das Gespräch mit Personalräten am eigenen Arbeitsplatz:

»Allerdings muss ich aus meiner Perspektive sagen, dass die Leute doch dann immer etwas überrascht sind, wenn man dann auf einmal in den Büros steht und dann doch oftmals eher konsterniert reagieren. Also [...] den Rücklauf aus der Mitarbeiterzeitung: ›Bitte teilt uns eure Anliegen mit und was wir verbessern können‹ und so weiter, den gibt es durchaus [...], was ja auch wichtigen Input für die Arbeit liefert. Aber aus der persönlichen Ansprache habe ich da bisher tatsächlich sehr wenig Input gewinnen können. Hängt natürlich auch damit zusammen, dass

oftmals die Leute in Zweierbüros sitzen und dadurch vielleicht auch Aversionen bestehen, zu sagen, okay, vor der Kollegin [...] oder vielleicht auch noch die Vorgesetzten in Hörweite oder dergleichen.« (Stellv. PRV TH 1.1)

Eine plausible Erklärung ist sicherlich, dass manche Beschäftigte im Beisein von Vorgesetzten oder auch Kolleginnen und Kollegen nicht mit dem Personalrat oder mit Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern in Verbindung gebracht werden wollen. Auch weitere Deutungen einer solchen Zurückhaltung sind möglich: Zum Beispiel halten manche Beschäftigte Gewerkschaften und auch Personalräte aus eigener Überzeugung für überflüssig, weil sie meinen, eigene Interessen hinreichend selbst vertreten zu können. Oder es wird unterstellt, Personalräte würden eher im Interesse der Dienststellenleitung als der Beschäftigten agieren: »mit dem Oberbürgermeister Kumpel sein und solche Geschichten« (PRV SH 1.1).

Allerdings kommt die Kritik der Beschäftigten, der Personalrat würde dem Arbeitgeber gegenüber zu kooperativ auftreten, aus Sicht der befragten Personalräte nur in 28 Prozent der Fälle vor. Nur 4 Prozent der Beschäftigten halten den Personalrat für zu konfliktorientiert und immerhin 69 Prozent der Personalräte wissen von Kritik dieser Art nicht zu berichten.

6.3 Bedeutung des Personalrats für die Beschäftigten

Würden sich die Beschäftigten überall in starkem Maße für die Arbeit der Personalräte interessieren, wäre dies ausgesprochen überraschend, da im öffentlichen Dienst – anders als bei Betriebsräten in der Privatwirtschaft – in der Regel auch dann Personalräte eingerichtet werden, wenn das Interesse daran aufseiten der Beschäftigten gering ist. Die starke institutionelle Absicherung der Personalräte ist zweifelsfrei positiv zu sehen, die Kehrseite ist allerdings, dass es auch Personalräte ohne intensive Beziehung zu den Beschäftigten gibt.

Keineswegs allen Beschäftigten ist die Arbeit des Personalrats dabei besonders wichtig, wie Abbildung 7 zeigt, allerdings ist das Interesse im Mittel positiv. Die größte Gruppe unter den befragten Personalräten findet sich beim mittleren Wert, der so viel wie »weder wichtig noch unwichtig« oder auch »teils wichtig, teils unwichtig« bedeutet; der Mittelwert bei dieser Frage liegt bei 2,62. Demnach machen sich die Personalräte keine allzu großen Illusionen über ihren Stellenwert bei den Beschäftigten.