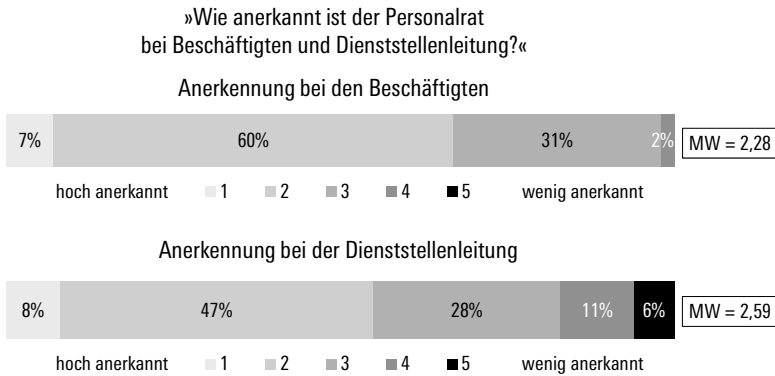


Abbildung 13: Anerkennung bei Beschäftigten und Dienststellenleitung



Anmerkungen: n = 526; Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

Selbstverständlich ist damit zu rechnen, dass manche Personalräte aus Überlastung, Überforderung oder auch Loyalität zur Dienststellenleitung selbst dann vor Konflikten zurückscheuen, wenn diese im Interesse der Beschäftigten angemessen wären. In solchen Fällen gibt es mitunter Kritik, insbesondere wenn dort mehrere Listen bestehen.

Naheliegend ist dann Kritik an dem bzw. der Vorsitzenden. So wirft ein Personalratsmitglied seinem Vorsitzenden im Interview vor, »schwach« zu sein und eine »Tendenz zum Relativismus und des Schulterschlusses mit der Dienststellenleitung« (Stellv. PRV TH 1.1) zu zeigen. Ähnliche Aussagen bekamen wir des Öfteren zu hören. Kritik tritt auch dann rasch auf, wenn man sich selbst oder die eigene Liste empfehlen möchte.

7.4 Anerkennung und Mikropolitik

Beziehungen zwischen Personalrat und Arbeitgeber, die von Konflikten dominiert werden, sind nicht nur rar, sondern meist auch temporären Charakters. Oft geht es dabei um Anerkennungskonflikte, etwa wenn ein neu gewählter Bürgermeister eine Zusammenarbeit mit dem Personalrat meint umgehen zu können, um dann allmählich zu lernen, dass es ohne dessen Beteiligung nicht geht.

In einer Kommune hat ein solches Vorgehen der neuen Verwaltungsspitze bei einer umfassenden Umstrukturierung der Verwaltung – Neuaufteilung der Ämter, Personalaufstockung bei den Führungskräften – in der Tat zu einem tiefen Zerwürfnis geführt. Während manche Personalratsmitglieder zugestehen, dass mit dem neuen Bürgermeister »frischer Wind« eingekehrt sei, wird zugleich beklagt, dass nun alles infrage gestellt und die Interessen der Beschäftigten nicht hinreichend berücksichtigt würden. Seit dem Wechsel an der Verwaltungsspitze gebe es grundsätzlich verschiedene Auffassungen zu den Aufgaben des Personalrats und zum Einfluss der Dienststellenleitung. Unter diesen Voraussetzungen sieht der Personalrat keine Basis für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit.

Sofern kein Verhältnis der wechselseitigen Anerkennung entsteht, kann sich eine von Konflikten geprägte Situation über längere Zeit hinziehen und auch personelle Wechsel überdauern. In einem bereits 2009 in einem anderen Kontext geführten Interview legte ein Personalratsvorsitzender dar, dass der neue Bürgermeister seines Erachtens von der Verwaltung in eine bereits seit Längerem bestehende Konfliktlinie eingeführt worden sei.

»Paritätische Bewertungskommission – dann hat der Bürgermeister, da war er gerade gewählt, uns gesagt: »Natürlich, selbstverständlich, das machen wir«, und dann hab ich gesagt [...]: »Das hört sich schon mal gut an.« Das haben wir dann protokolliert. Das dauerte aber kein Vierteljahr, da waren die hier wieder davon ab. Das war also – Entschuldigung, dass ich das so sage – Gehirnwäsche des zentralen Personalservice. Dem neuen Bürgermeister ist klargeworden: So [geht's] nicht.« (PRV NRW 5-2009)

In einem späteren, 2011 geführten Gespräch in derselben Kommune verdeutlichte eine Personalrätin den Eindruck, der schon 2009 kaum von der Hand zu weisen war, dass es hier an wechselseitiger Anerkennung fehlt:

»Früher hatten wir einen alten Personalratsvorsitzenden, [...] schon lange ist es her, der hat damals immer zu dem Bürgermeister gesagt: »Ich bin länger im Amt als Sie.«« (PR NRW 5-2011)

Auch im Jahr 2021 ist das Misstrauen noch nicht verschwunden und noch immer gibt es Anklänge an die Zeit vor mehr als einer Dekade:

»Wie gesagt, und was wichtig ist, ist eigentlich die Kommunikation untereinander auf Augenhöhe, die teilweise stattfindet und wo man [...] manchmal auch

mitkriegt, dass die Verwaltung auch gegenüber dem Bürgermeister nicht immer unbedingt die ehrliche Kommunikation führt, sondern teilweise Eigeninteressen natürlich auch für sich entdeckt hat, die der Bürgermeister nur im Nachhinein durch uns dann sozusagen widergespiegelt bekommt. Das ist dann natürlich auch manchmal sehr schwierig.« (PR-Grp NRW 5.2)

Doch die Allianzen ändern sich; der Personalrat bietet dem Bürgermeister jetzt an, ihm die Informationen zu liefern, die er von seiner Verwaltung nicht immer zuverlässig erhält. Ein weiteres Personalratsmitglied legt dar, dass es noch immer an Wertschätzung fehlt und seitens der Verwaltung keine vertrauensvolle Zusammenarbeit gepflegt wird:

»Also ich persönlich muss von der Verwaltung nicht gewertschätzt werden, [...] was ich in dem Kontext natürlich schwieriger finde, ist, dass unser Verhalten, was völlig korrekt ist, aus dem Kontext gerissen wird und dann bei manchen Menschen rumerzählt wird und als Wahrheit verkauft wird. Und dann kommen die Kollegen zu uns und sagen: »Wie können Sie nur?« [...] Warum erzählt die Verwaltung denn so was? [...] da würde ich mir einfach wünschen, dass Sachen, die nicht in die Öffentlichkeit des Rathauses gehören, einfach da nicht hinkommen. Und wenn der Personalrat entschieden hat, er lehnt ab, weil Unterlagen fehlen, dass dann nicht manche Führungskräfte hingehen und sagen: »Das hat der Personalrat verhindert, der will nicht, dass das umgesetzt wird.« [...] und ich muss oft feststellen, dass dort manche Leute Interessen haben am Bürgermeister vorbei [...].« (Stellv. PRV PR-Grp NRW 5.2)

Hier mischen sich Mikropolitik in der Verwaltung, Anerkennungsverweigerung und die Arbeitgeber-Personalrats-Beziehung. Es wird deutlich, dass in einer Kommunalverwaltung trotz der im Kern hierarchischen Struktur oft komplexe Kooperations- und Konfliktbeziehungen bestehen. Vor diesem Hintergrund ist es naheliegend, dass nicht immer nur die förmlichen Verfahren, sondern auch informelle Gespräche zwischen Mitgliedern des Personalrats und der Dienststelle sinnvoll sein können.

Danach gefragt, welchem der beiden Wege der Personalrat einen größeren Einfluss auf die Entscheidungen der Dienststelle beimisst, wählen lediglich 14 Prozent der befragten Personalräte Verhandlungen im förmlichen Beteiligungsverfahren; mit 37 Prozent entscheiden sich deutlich mehr für informelle Gespräche mit der Dienststelle. Die Hälfte aller Personalräte ist allerdings der Auffassung, dass förmliche und informelle Kontakte beim Einfluss auf Entscheidungen der Dienststelle in etwa das gleiche Gewicht haben.

Gespräche mit Fraktionen des Stadt- oder Gemeinderats bzw. des Kreistags, die – wie einige wenige Personalratsmitglieder in Interviews berichten – durchaus bedeutsam sein können, um Einfluss auf für die Beschäftigten relevante Entscheidungen zu bekommen, führen die meisten Personalräte allerdings nicht. 68 Prozent von ihnen geben an, dass es keinerlei solche Kontakte gibt; 27 Prozent berichten zwar von einem gelegentlichen Austausch, aber von keiner Zusammenarbeit. Vier Prozent geben einen gelegentlichen Austausch und Zusammenarbeit an und lediglich ein Prozent berichtet von einem regelmäßigen Austausch und von Zusammenarbeit.

Viele Personalratsmitglieder lehnen Kontakte mit Ratsfraktionen im Interview explizit ab oder wollen allenfalls dann mit Fraktionen sprechen, wenn diese den Personalrat von sich aus um dessen Einschätzung zu verwaltungsinternen Entwicklungen bitten. Neben einem explizit unpolitischen Selbstverständnis und der Loyalität zur Dienststellenleitung, die man nicht durch Gespräche mit den Fraktionen hintergehen möchte, spielen hier bei manchen Personalräten auch rechtliche Bedenken eine Rolle.

Allerdings verhalten sich einige wenige Personalräte ganz anders und erzielen damit auch Erfolge:

»Wir haben einen eigenen Reinigungsdienst, ne, das ist einfach toll. Und also auch nicht in der billigsten Entgeltgruppe, die werden hier alle toll bezahlt [...] Und klar bin ich dafür auch in die Ratsversammlung gegangen, hab mir [...] auch Menschen gesucht, [...] wo du eigentlich weißt, die sind nicht unbedingt den Beschäftigten gesonnen, aber wir haben dann also auch Gespräche geführt, da ist also auch meine Kollegin aus dem Reinigungsdienst dabei gewesen. Aus dem Personalrat eine Kollegin aus der Bauunterhaltung und wir haben dann also gesagt: ›Mann, können wir darüber nicht mal reden?‹ Und wir haben das also tatsächlich geschafft, sogar unsere FDP-Mitglieder davon zu überzeugen, dass das gut ist, einen eigenen Reinigungsdienst zu haben. [...] das sind einfach Erfolge.« (PRV SH 2.1)

Über die verschiedenen Optionen nachdenkend, die dem Personalrat zur Durchsetzung der Anliegen der Beschäftigten zur Verfügung stehen, nennt eine Personalratsvorsitzende auch die Möglichkeit, eine Dienstaufsichtsbeschwerde gegen den Oberbürgermeister einzureichen oder sich an die Stadtverordnetenversammlung zu wenden, um sich dort Unterstützung gegen den Oberbürgermeister zu holen. Dies sei jedoch riskant:

»Mal davon abgesehen, was das für Personalratsmitglieder bedeuten könnte, die ja weiterhin Arbeitnehmer bleiben, [...] sollte man als Personalrat, wenn man nicht

selbstmörderisch unterwegs ist, glaub ich, sagen: »Wie ist denn die Stadtverordnetenversammlung zusammengesetzt?« Ja, weil auch der Oberbürgermeister gehört ja regelmäßig, meistens einer Partei an, ja, und wenn diese Partei auch unter Umständen in gewissen Konstellationen die Mehrheit hat in einer Stadtverordnetenversammlung, dann müsste natürlich die Stadtverordnetenversammlung nach Recht und Gesetz entscheiden und müsste vielleicht zu dem Schluss kommen: Unser Oberbürgermeister hat sich hier rechtswidrig verhalten und, sozusagen, die Dienstaufsichtsbeschwerde ist begründet. [Aber] in der Praxis schießt doch niemand seinem Oberbürgermeister, wenn er die politische Mehrheit hat, die Füße weg.« (PRV BB 5.3)

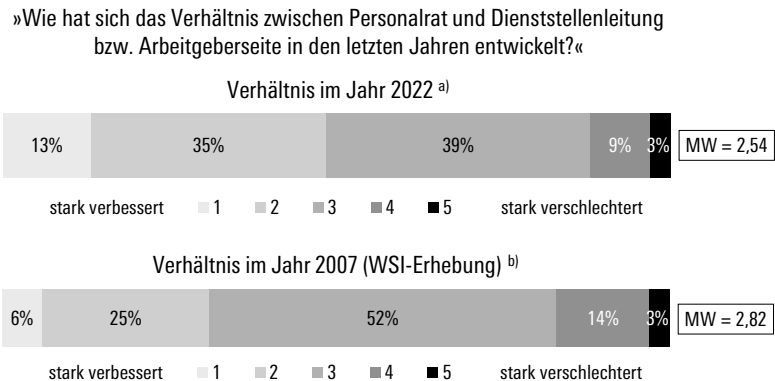
Manchmal ist es auch schlicht so, dass sich Personalräte von Gesprächen mit den Ratsfraktionen wenig oder zumindest weniger versprechen als von Beratungen mit (Ober-)Bürgermeister, Landrat oder Personalleitung. Es gibt auch Ratsvertreterinnen und -vertreter, deren Vorstellungen vom öffentlichen Dienst sich in der Nähe gängiger Beamtenklischees bewegen, während Dienststellenleitungen vergleichsweise größere Sachlichkeit und Kompetenz aufbringen.

Gleichwohl sprechen die Beispiele, in denen Personalräte Kontakte mit Fraktionen pflegen, dafür, dass der Einfluss auf diesem Wege ausgebaut werden kann. Auch wenn viele Personalräte politische Machtressourcen bisher nicht nutzen bzw. nicht einfach nutzen können, wäre deren Nutzung doch häufiger sinnvoll, als dies praktiziert wird.

Die Selbsteinschätzung der Personalräte hinsichtlich ihres Einflusses auf die Entscheidungen des Arbeitgebers »im Großen und Ganzen« ist eher ernüchternd, zumal anzunehmen ist, dass der eigene Einfluss selten unterschätzt wird. Auf einer Fünferskala von »wenig Einfluss« (1) bis »viel Einfluss« (5) billigen sich 25 Prozent der Personalräte »viel Einfluss« oder eher viel Einfluss zu (darunter lediglich 3 Prozent »viel Einfluss«), 32 Prozent eher wenig oder »wenig Einfluss« (darunter 9 Prozent dezidiert »wenig Einfluss«). 44 Prozent der Personalräte verorten sich in der Mitte und billigen sich zumindest einen gewissen Einfluss zu; der Mittelwert beträgt 2,87 (s.o. Abbildung 2).

Die Beziehung zur Dienststellenleitung entwickelte sich aus der Sicht der Personalräte in den vergangenen Jahren positiv. Immerhin 48 Prozent der Personalräte geben an, das Verhältnis habe sich in den letzten Jahren verbessert, und lediglich 12 Prozent meinen, es habe sich verschlechtert (siehe Abbildung 14). Dies hat verschiedene Gründe – so ist etwa auch nicht auszuschließen, dass ein besseres Verhältnis zwischen Personalrat und Arbeitgeber die Folge von reduzierten Ansprüchen der Personalräte, weniger Gewerkschaftseinfluss oder ähnlichen Veränderungen ist.

Abbildung 14: Verhältnis zwischen Personalrat und Dienststellenleitung bzw. Arbeitgeberseite



Anmerkungen: a) n = 556; b) WSI-Erhebung 2007 (nur Daten zu den Gemeinden; Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert)

Quellen: a) eigene Erhebung und Darstellung; b) Infas 2007, Tab. 122B, eigene Darstellung (Mittelwert nicht auf Basis der Prozentwerte, sondern der Originaldaten berechnet)

Solche Gründe werden gelegentlich mitspielen, mit der Abkehr von Privatisierungen und Austeritätspolitik haben sich jedoch nicht zuletzt die Konfliktanlässe verringert. Außerdem haben oft eine (zumindest vorübergehend) verbesserte Haushaltslage und Personalmangel die Position der Personalräte gestärkt, auch wenn dies nicht allen Personalräten bewusst ist. Ein Vergleich mit der WSI-Erhebung von 2007 zeigt zudem, dass die Personalräte inzwischen häufiger eine positive Entwicklung ihrer Beziehung zur Dienststellenleitung bzw. Arbeitgeberseite sehen.

Aus der Sicht der meisten Personalräte sind es nicht primär Konflikte, die der Zielerreichung dienen, auch wenn gelegentliche Konflikte mit der Dienststellenleitung bzw. dem Arbeitgeber für unvermeidbar gehalten werden. Nur selten setzen Personalräte auf die Unterstützung durch die Ratsfraktionen; die meisten nutzen politische Machtressourcen dieser Art nicht – entweder aus Vorsicht oder Loyalität oder auch wegen ihres Selbstverständnisses als verwaltungsinternes Vertretungsorgan. Beispiele zeigen jedoch, dass die Nutzung politischer Machtressourcen die eigenen Durchsetzungschancen durchaus verbessern kann.