

## 7 Personalrat und Arbeitgeber

---

### 7.1 Kooperation und Konflikt

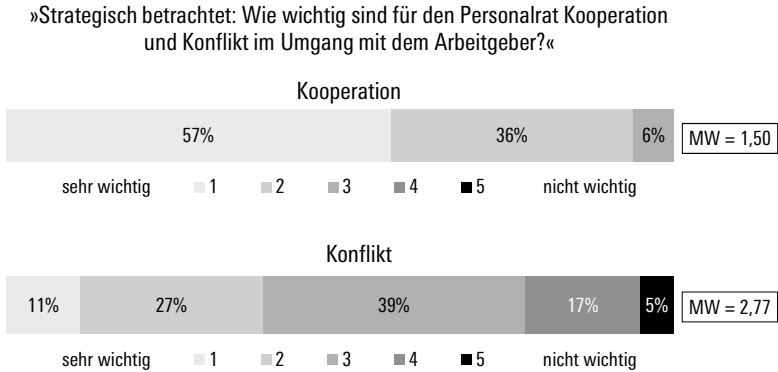
Die Beziehungen zwischen Personalrat und Dienststellenleitung bzw. Arbeitgeberseite sind in der Regel kooperativ. Dies wurde mit gewissen Einschränkungen in den meisten Interviews deutlich und bestätigt sich auch durch die standardisierte Erhebung. Konflikte kommen freilich gleichwohl vor. Des Öfteren liegen diese darin begründet, dass sich der Personalrat vonseiten der Dienststelle in seiner Funktion nicht hinreichend respektiert sieht, aber nicht bereit ist, sich damit abzufinden – was nicht immer der Fall ist.

Eine Strategie hingegen, die allein und in ausgeprägter Weise am Konflikt orientiert ist, findet sich bei Personalräten praktisch nicht. Danach gefragt, wie wichtig Kooperation und Konflikt im Umgang mit dem Arbeitgeber strategisch betrachtet sind, geben 94 Prozent aller Befragten an, dass Kooperation »sehr wichtig« oder wichtig sei (siehe Abbildung 9). Lediglich 0,4 Prozent finden Kooperation wenig wichtig und es gibt keinen einzigen Personalrat, der Kooperation für »nicht wichtig« hält (Mittelwert 1,50). Somit halten alle Personalräte Kooperation für mehr oder weniger unverzichtbar.

Bei allen Unterschieden zu Betriebsräten gilt auch für deren Beziehung zur Arbeitgeberseite, dass »vertrauensvolle Zusammenarbeit der Regelfall« ist (Hauser-Ditz/Hertwig/Pries 2008, S. 262). Allerdings gibt es Personalräte, zu deren strategischem Arsenal auch der Konflikt gehört. Angemessen ist es in den meisten Fällen jedoch, von Konflikten als einem taktischen Element in einer langfristig kooperativen Strategie zu sprechen.

In Interviews wird immer wieder darauf verwiesen, dass es nötig sei, gelegentlich auch einen Konflikt in Kauf zu nehmen, um Ziele zu erreichen und sich Respekt beim Gegenüber zu verschaffen. Wenn Personalräte einen Konflikt eingehen, versuchen sie meist, sich die Kooperation in anderen Fragen und eine Rückkehr zur Kooperation nicht generell zu verbauen.

Abbildung 9: Bedeutung von Kooperation und Konflikt im Umgang mit dem Arbeitgeber



Anmerkungen: n = 555; Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

Manche Personalräte berichten auch, dass sie anfangs erst lernen mussten, mit dem engen und auch kooperativen Kontakt mit der Arbeitgeberseite umzugehen:

»Meine erste Überraschung war – das hatte ich mir nicht so gedacht –, dass man als Personalratsmitglied und gerade noch in der Leitungsfunktion [die ungeplant rasch eingenommen werden musste] am allermeisten mit den Personalchefs zu tun hat. Hätte ich mir ja eigentlich denken können, dass man nicht nur wie Robin Hood durch die Wälder zieht und die Entrechteten aufrichtet und in ein gerechteres Leben führt, sondern dass man schon halt auch viel mit denjenigen zu tun hat, die die Personalentscheidungen letzten Endes durchführen.« (PR TH 7.2)

Nicht selten ist es das eigentliche Ziel der Personalräte, auf dem Wege des Konflikts Kooperation in gegenseitigem Respekt herzustellen. Eine Personalratsvorsitzende berichtet, ihr Vorgänger sei als »besonders nah an der Dienststellenleitung empfunden« worden, aber dass man »da natürlich auch eine Rolle finden muss, wie man damit umgeht«:

»Also man will ja nicht nur den Kampf mit der Dienststelle, das ist ja nicht die Rolle des Personalrates, sondern die [...] ist ja eigentlich, auf einer sachlichen Ebene mit der Dienststellenleitung zusammenzuarbeiten und konstruktive Lö-

sungen zu finden. Aber manchmal erfordert es natürlich [...] schon auch eine härtere Gangart, und [...], dass das schon von der Belegschaft auch gewollt ist letzten Endes [...], und nicht sagen: ›Jetzt will die Dienststelle das nicht, dann ist das für uns auch okay.‹ Das ist sicherlich auch immer so ein Geben und Nehmen. Man muss auch mal gucken, welchen Weg kann man mit der Dienststelle gehen und wo kann man auch eigene Forderungen zurückstellen, weil jetzt mit dieser Dienststellenleitung dieser Weg im Moment gerade nicht möglich ist, und sich vielleicht andere Probleme suchen, die [anzugehen] da möglich sind. [...] ausloten, um letzten Endes auch die Dinge, [...] wo auch die Belegschaft eine Lösung für haben möchte ... wie man die auch einer Lösung zuführen kann.« (PRV BB 5.3)

In diesem Prozess des Austarierens von Konflikt und Kooperation, so hebt sie hervor, habe es

»auch harte Auseinandersetzungen gegeben, ja, harte Kämpfe, um letzten Endes Dinge zu erreichen. Aber das, das ist ein Prozess und das muss man auch ausloten letzten Endes, wie weit man geht, und manchmal muss man auch wieder einen Schritt zurückgehen, damit diese ganze Eskalationsstufe sozusagen sich nicht so hochschraubt, damit letzten Endes gar nichts mehr bewirkt wird, ja.« (PRV BB 5.3)

Immerhin 38 Prozent der Personalräte geben an, dass eine Strategie des Konflikts »sehr wichtig« oder wichtig sei, aber 22 Prozent halten diese Strategie für wenig oder »nicht wichtig« (siehe Abbildung 9), sind also der Auffassung, dass ihr keine relevante Bedeutung zukomme. Angesichts der hohen Zustimmung zu einer kooperativen Strategie einerseits und der Feststellung andererseits, dass manche Personalräte gleichwohl auch Konflikte für nötig halten, ist es offensichtlich, dass es auch Personalräte geben muss, die beide Wege als relevant erachten.

38 Prozent aller Personalräte geben an, dass sie sowohl eine kooperative als auch eine konfliktorientierte Strategie für »sehr wichtig« oder wichtig halten. Dabei spricht einiges dafür, dass die Anzahl an Personalräten, die sowohl Kooperation als auch Konflikt als strategisch relevant erachten, leicht unterschätzt ist, da beide Statements im Fragebogen unmittelbar aufeinanderfolgen und manche der Befragten gemeint haben könnten, dass sie nicht zwei sich vordergründig widersprechenden Statements gleichermaßen zustimmen können. Durch eine Unterbewertung der Zustimmung zum Konflikt würde in der Folge dann auch die Schnittmenge von Kooperation und Konflikt unterschätzt. Eine größere Verzerrung halten wir

jedoch für unwahrscheinlich, weil auch die entsprechenden qualitativen Befunde zu den Ergebnissen der schriftlichen Befragung passen.

In der Forschung zu Arbeitsbeziehungen ist bei solchen Phänomenen der Verbindung von Kooperation und Konflikt im Anschluss an Müller-Jentsch mitunter von einer »Konfliktpartnerschaft« die Rede. Da es etliche Personalräte, die eigentlich eine Kooperationsstrategie favorisieren, zumindest gelegentlich – und möglicherweise eher ungern – für nötig halten, Konflikte einzugehen, liegt auch hier der Begriff »Konfliktpartnerschaft« nahe, wenngleich der Aspekt »Konflikt« damit etwas überbetont sein dürfte.

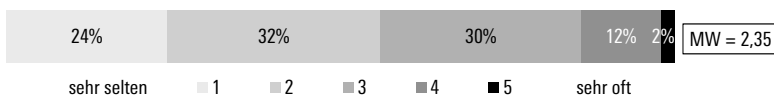
Auch ist Müller-Jentschs Verortung des Begriffs »Konfliktpartnerschaft« »zwischen der Skylla des Klassenkampfes und Charybdis der Sozialpartnerschaft«, um das Verhältnis zwischen Kapital und Arbeit zu relativieren, »ohne es zu bagatellisieren« (Müller-Jentsch 1991, S. 8), wenig passend für den öffentlichen Dienst. Möglicherweise sollte ein passenderer Begriff gesucht und entwickelt werden, auch wenn die Grundaussage, dass Kooperation und Konflikt einander nicht ausschließen, auch für den öffentlichen Dienst zutreffend ist.

Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass Kooperation im Verständnis vieler Personalräte kein Gegensatz zur Vertretung von Beschäftigteninteressen ist und nicht mit Anpassung verwechselt werden sollte, sondern vor dem Hintergrund der dichten rechtlichen und tarifvertraglichen Regulierung als effektiver, unverzichtbarer Weg der Interessenvertretung gilt.

Danach gefragt, ob »mitunter ernste Konflikte mit dem Arbeitgeber« vorkommen, ergibt sich ein eher gemischtes Bild: Sehr häufig sind Konflikte nur in wenigen Fällen, doch sie kommen durchaus vor (siehe Abbildung 10). Dabei gilt, dass diejenigen Personalräte, die ihre Arbeit insgesamt für erfolgreich halten, besonders häufig angeben, dass sie selten ernste Konflikte mit dem Arbeitgeber hätten.

Abbildung 10: Ernste Konflikte zwischen Personalrat und Arbeitgeber

»Kommen mitunter ernste Konflikte mit dem Arbeitgeber vor?«



Anmerkungen: n = 556; Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

Obwohl auch Personalräte, die eine regelmäßige Gewerkschaftszusammenarbeit pflegen, meist kooperativ orientiert und mitunter beim Arbeitgeber hoch anerkannt sind, genießen sie aus eigener Sicht zwar bei den Beschäftigten eine höhere Anerkennung, als dies bei gewerkschaftsfernen Personalräten der Fall ist, aber nicht bei der Anerkennung durch die Arbeitgeberseite (s. u. Abbildung 13). Trotz der Dominanz von Kooperation und wechselseitiger Anerkennung drücken sich die Interessenunterschiede doch in den Anerkennungsverhältnissen aus.

In den Ausführungen des Vorsitzenden eines ausgesprochen engagierten gewerkschaftlich orientierten Personalrats wird deutlich, dass Konflikte zwar durchaus vorkommen, aber keineswegs angestrebt werden. Darüber hinaus zeigt sich, dass von »Klassenkampf« nur schwerlich die Rede sein kann, wenn Personalräte Ex-Personalratsmitgliedern gegenüber treten, die nun in einer arbeitgebernahen Position sind; gleichwohl gibt es strukturell bedingt Konflikte:

»Unser stellvertretender Personalchef, der war mal Personalratsvorsitzender, ja, und wenn du die Tätigkeit ausgeübt hast, dann kennst du auch ein bisschen die Strategien und Tricks und Kniffe eines Personalrats und dann weißt du auch, wie die ticken, was die machen, was die vorhaben. [...] Wenn wir mit einem Thema kommen, was ihm da nicht behagt und so weiter, dann beißt er sich daran fest und das nervt dann auch so. [...] Also wir sind nicht diejenigen, die die Verwaltung immer angreifen wollen, sondern wir wollen mitarbeiten, konstruktiv mitarbeiten [...]« (PRV PR-Grp NRW 1.1)

Trotz vorkommender Konflikte – die sich konkret beispielsweise darauf beziehen, dass der Personalrat infolge der Corona-Pandemie eine bessere Ausstattung des Personalrats mit Notebooks forderte – geht es auf betrieblicher Ebene nicht um den Antagonismus von Kapital und Arbeit, sondern meist um verhandelbare und lösbare Konflikte, sofern es nicht um Privatisierung und Ausgliederung geht. Tarifpolitische Auseinandersetzungen werden für die Kommunen allerdings – das ist eine mitzudenkende entlastende Voraussetzung – auf nationalem Level von den Gewerkschaften und der Vereinigung der Kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) in Tarifgemeinschaft mit dem Bund ausgetragen.