

8.2 Gewerkschaftliches Engagement von Personalräten

Wie bereits erwähnt, übernehmen manche gewerkschaftlich organisierten Personalratsmitglieder Funktionen in ihrer Gewerkschaft bis hin zur Mitgliedschaft in Tarifkommissionen oder Vorständen. Solche Aktivitäten sind wesentliche Elemente des Austauschprozesses zwischen Personalräten und Gewerkschaft, obwohl sie seitens der Personalräte oft nicht als Austausch, sondern als klassisches gewerkschaftliches Engagement verstanden werden.

Formal gesehen nehmen Personalratsmitglieder gewerkschaftliche Aufgaben wie die Rekrutierung von Mitgliedern oder die Mithilfe bei Tarifkonflikten und Kampagnen gerade nicht in ihrer Funktion als Personalrätinnen und -räte wahr; andererseits sind solche Aktivitäten jedoch auf mindestens zweifache Weise von hoher Wichtigkeit für die Personalratsarbeit:

- Erstens haben gerade Personalräte, die sich der Mitarbeit und der Unterstützung der Gewerkschaft verweigern, vor dem Hintergrund der oft manifesten Überlastung des hauptamtlichen gewerkschaftlichen Apparats kaum Chancen, Unterstützung zu erhalten, insbesondere wenn sie nicht einmal Mitglied sind. In der Regel werden sich Hauptamtliche primär um gewerkschaftlich aktive Personalräte kümmern.
- Zweitens trennen viele Beschäftigte nicht klar zwischen den Aktivitäten des Personalrats und der Gewerkschaft – soweit beide vor Ort präsent sind und kooperieren. Daraus kann für die Gewerkschaft der Vorteil erwachsen, vor Ort durch Personen präsent zu sein, die sozusagen das Gesicht der Gewerkschaft darstellen – gerade für Beschäftigte, die nicht an Gewerkschaftsversammlungen teilnehmen und deren Bild von Gewerkschaftsarbeit ansonsten durch teilweise spärliche und nicht immer positive Medienberichte geprägt ist.

Auch wenn Tarifpolitik und Mitgliederrekrutierung kein offizielles Tätigkeitsfeld von Personalräten sind, können solche Aktivitäten durchaus dazu beitragen, dass sie von den Beschäftigten als aktive Vertretung wahrgenommen werden. So bejahen immerhin 32 Prozent der Personalräte die Frage, ob Tarifkonflikte dazu beitragen, dass Beschäftigte auch die Arbeit der Personalräte wichtiger nehmen. 6 Prozent verneinen und vertreten die Position, dass Tarifkonflikte der Anerkennung des Personalrats bei den Beschäftigten eher schaden; 62 Prozent sehen weder einen positiven noch

einen negativen Zusammenhang zwischen Tarifkonflikten und der Wahrnehmung des Personalrats durch die Beschäftigten.

Es darf nicht überraschen, dass es Personalräte gibt, deren Image eher im Widerspruch zu Tarifkonflikten steht. Wenn deutlich mehr als die Hälfte der Personalräte allerdings weder positive noch negative Effekte der Tarifpolitik auf die Wahrnehmung des Personalrats ausmacht, spricht dies dafür, dass Beschäftigte und auch manche Personalräte die beiden Säulen der Arbeitsbeziehungen oft nicht wirklich zusammendenken – jedenfalls soweit Gewerkschaften vor Ort nicht präsent sind.

Personalräte, die Kontakt zu Gewerkschaften pflegen und Gewerkschaftsmitglieder in ihren Reihen haben, unterstützen die Gewerkschaften vor allem durch Mobilisierung bei Tarifrunden (71 Prozent der Befragten mit Kontakt zu Gewerkschaften), Mitgliederwerbung (61 Prozent) und die Mitarbeit in gewerkschaftlichen Gremien (57 Prozent) – Aktivitäten, die das duale System der Arbeitsbeziehungen stabilisieren. Die Übernahme gewerkschaftlicher Funktionen eröffnet zudem die Chance, bei beruflich ungünstigen Voraussetzungen über die Tätigkeit als Personalrat bzw. Personalrätin hinaus eine »Alternativkarriere« zu machen, die meist ehrenamtlich ist und sich weniger materiell als in sozialer Anerkennung auszahlen kann.

9 Prozent der Personalräte, die Kontakte zu den Gewerkschaften pflegen, engagieren sich als Referentinnen und Referenten oder arbeiten anderweitig bei Schulungen mit (siehe Tabelle 26). Es liegt auf der Hand, dass diese Gruppe nicht sonderlich groß ist, da nicht alle Personalratsmitglieder über die nötigen Erfahrungs- und Wissensbestände verfügen, aber immerhin 34 Prozent der Personalräte mit Gewerkschaftskontakten berichten auch von der Mitarbeit ihrer Mitglieder bei gewerkschaftlichen Vertrauensleuten oder Betriebsgruppen – kein geringer Anteil angesichts des Umstandes, dass lediglich in 28 Prozent aller Kommunalverwaltungen mit Gewerkschaftsmitgliedern in der Belegschaft gewerkschaftliche Vertrauensleute oder Betriebsgruppen existieren.

Auch wenn die Beziehung zu den Gewerkschaften, insbesondere zu ver.di, bei einem relevanten Teil der Personalräte durchaus eng ist, kann von einer »zuverlässigen Folgebereitschaft« gegenüber der Gewerkschaft, wie sie Artus und Röbenack (2021, S. 483) mit Blick auf Betriebsräte etwa bei Tarifauseinandersetzungen für nötig erachten, bei Personalräten in den meisten Fällen nicht die Rede sein.

Tabelle 26: Unterstützung der Gewerkschaftsarbeit durch Personalratsmitglieder

»Unterstützen Mitglieder des Personalrats (in ihrer Rolle als Gewerkschaftsmitglieder) auch die Gewerkschaftsarbeit?«	
durch Mobilisierung bei Tarifrunden	71 %
durch das Werben von Gewerkschaftsmitgliedern	61 %
durch Mitarbeit in gewerkschaftlichen Gremien	57 %
durch Mitarbeit bei Vertrauensleuten bzw. gewerkschaftlicher Betriebsgruppe	34 %
durch Referententätigkeit und Mitarbeit bei Schulungen	9 %

Anmerkungen: n = 216 (Fragebogenfilter: falls regelmäßige oder gelegentliche Kontakte zu Gewerkschaften; Mehrfachantworten möglich); sortiert nach Häufigkeit der Nennung

Quelle: eigene Erhebung

Selbst in gewerkschaftlich orientierten Personalräten wird der Einfluss der Gewerkschaften als eher gering erachtet. Aus der Sicht aller befragten Personalräte wird den Gewerkschaften zu 59 Prozent kein Einfluss und zu 20 Prozent nahezu kein Einfluss auf die Entscheidungen des Personalrats zubilligt. Lediglich sieben Prozent sehen einen starken und ein Prozent einen sehr starken Einfluss. Der geringe gewerkschaftliche Einfluss ist nicht zuletzt eine Konsequenz der schwachen Betreuungskapazitäten, die wiederum Folge gesunkener Mitgliederzahlen sind (siehe Kapitel 8.1).

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den Kommunalverwaltungen liegt nach Schätzung der Personalräte bei insgesamt 20 Prozent – der Organisationsgrad von ver.di bei 13 Prozent, der von Komba bei 4 Prozent und der von sonstigen Gewerkschaften bei 2 Prozent.¹ Bei diesem geringen Organisationsgrad ist in der Regel nicht damit zu rechnen, dass der Einfluss und das Wahlverhalten gewerkschaftlich organisierter Beschäftigter eine stärkere gewerkschaftliche Orientierung des Personalrats bewirken können.

Allerdings sollte trotz der negativen Effekte von rückläufigen gewerkschaftlichen Mitgliederzahlen auf die Zusammenarbeit von Personalrat

1 | Angaben der Befragten gewichtet nach Beschäftigtenzahlen. Es steht zu vermuten, dass auch fehlende Angaben häufig für einen unauffälligen oder geringen Organisationsgrad stehen, sodass der tatsächliche Organisationsgrad noch ein oder zwei Prozentpunkte darunter liegt.

und Gewerkschaft nicht übersehen werden, dass unter den Personalräten, die keinen Kontakt zu Gewerkschaften pflegen, nur wenige die Zusammenarbeit mit einer Gewerkschaft grundsätzlich ablehnen (2 Prozent) oder darin keinen Nutzen sehen (6 Prozent; siehe Tabelle 27). Hier hätte man angesichts der oft nur schwach ausgeprägten Kontakte zwischen Personalräten und Gewerkschaften durchaus einen höheren Anteil erwarten können.

Tabelle 27: Gründe für nicht vorhandenen Kontakt zur Gewerkschaft

»Warum pflegt der Personalrat keinen Kontakt zu Gewerkschaftsvertreter/innen?«	
Wir lehnen gewerkschaftliche Einmischung grundsätzlich ab	2 %
Wir sehen keinen praktischen Nutzen in einer Zusammenarbeit	6 %
Bisher hat sich keine Gewerkschaft aktiv um uns bemüht	20 %
Die Ablehnung ist nicht grundsätzlich, aber es hat sich einfach nicht ergeben	73 %

Anmerkung: n = 281 (Fragebogenfilter: falls keine Kontakte zu Gewerkschaften)

Quelle: eigene Erhebung

20 Prozent der Personalräte nennen als Grund, warum sie keinen Kontakt zu Gewerkschaften pflegen, dass sich bisher keine Gewerkschaft aktiv um sie bemüht habe; 73 Prozent geben an, dass sie Gewerkschaften nicht grundsätzlich ablehnen, aber sich Kontakte »einfach nicht ergeben« hätten. Somit darf für 93 Prozent aller Personalräte ohne Gewerkschaftskontakte gesagt werden, dass sie die Zusammenarbeit mit einer Gewerkschaft nicht generell ausschließen. Es gibt also ein erhebliches Potenzial an Personalräten, die für eine Kooperation mit Gewerkschaften gewonnen werden könnten, allerdings stellt sich hier erneut das Problem der gewerkschaftlichen Präsenz in der Fläche.

Auch bei den Beschäftigten kann von einer ausgeprägten Mitbestimmungsfeindlichkeit nicht die Rede sein, wie Wilkesmann et al. bereits vor längerer Zeit unter anderem für den öffentlichen Dienst erhoben haben:

»Es lässt sich kein neoliberales Milieu finden, welches aus politischer Überzeugung oder sonstigen Gründen überhaupt nichts vom Thema Mitbestimmung hält.« (Wilkesmann et al. 2011, S. 170)

Dieser Befund zeigt zudem, dass die meisten der nicht gewerkschaftlich orientierten Personalräte die Gewerkschaften nicht als Interessenvertretungskon-

kurrenz betrachten und insofern das duale System der Arbeitsbeziehungen akzeptieren. Allerdings gibt es mitunter eigenwillige Vorstellungen davon, wie diese Beziehung beider Säulen ausgestaltet werden könnte:

»Um gute Arbeit zu leisten, ist eine gute Fortbildung wichtig. Gewerkschaften locken mit einer Beratung für Personalräte. Die Praxis zeigt aber oft, dass eine personenbezogene Beratung nur möglich ist, wenn die entsprechende Person auch Mitglied in der Gewerkschaft ist. Ich würde mir wünschen, dass ich als Personalratsvorsitzende und Mitglied der ver.di immer Zugriff auf eine gute Rechtsberatung habe.« (Antwort auf offene Survey-Frage)

Diese Aussage stellt einerseits eine implizite Kritik an einer Members-only-Strategie dar, wenn auch Nicht-Gewerkschaftsmitgliedern Rechtsberatung zugutekommen soll, und enthält andererseits den Wunsch nach einer Art Funktions- oder Gremienmitgliedschaft für Personalräte, durch die Rechtsberatung auch für Nichtmitglieder abgerufen werden kann. Die Idee einer Kollektivmitgliedschaft für Personalratsgremien oder stellvertretend für den Vorsitz begegnete uns mehrfach. Dahinter steckt zum einen die Einsicht, dass gewerkschaftliche Unterstützung hilfreich für Personalräte ist, zum anderen werden Gewerkschaften als Dienstleister und nicht als kollektiver Zusammenschluss betrachtet.

Manchmal wird die Situation von Personalräten mit der des Arbeitgebers verglichen, so etwa in der folgenden Aussage:

»Die Dienststelle ist Mitglied beim KAV. Der Personalrat hat keine vergleichbare Alternative. Ungerechtigkeit und keine Chancengleichheit bei der Informations- und Rechtsberatung. PR-Mitglieder müssen halbe Juristen sein, um sich bei strittigen Themen wehren zu können.« (Antwort auf offene Survey-Frage)

Ein anderer Personalrat fordert die

»Finanzierung der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft durch den Arbeitgeber. Unser Vorsitz ist in keiner Gewerkschaft, da er für die gewerkschaftliche Hilfe die Mitgliedsbeiträge aus eigener Tasche (prozentual von seinem Gehalt) bezahlen muss, um die vollumfängliche Hilfe und Unterstützung in Anspruch nehmen zu können. Er »zahlt« dann für die Beratung in Einzelfragen zu Angelegenheiten personalvertretungsrechtlicher Art von Beschäftigten. Die Refinanzierung über den Arbeitgeber geht nicht. Alternativ evtl. die Schaffung einer Mitgliedschaft für den ganzen Personalrat einer Behörde und nicht als Einzelmitgliedschaft. Ähnlich wie der Arbeitgeber Mitglied im KAV ist.« (Antwort auf offene Survey-Frage)

Hier handelt es sich zwar nur um die Ideen weniger Personalräte, doch das dahinterstehende Amtsverständnis und das instrumentelle Verhältnis zur Gewerkschaft sind nicht selten. Auch in einem Interview wurde erzählt, dass der Vorsitzende Mitglied einer Gewerkschaft sei, um von dieser Informationen zu erhalten (Artus/Röbenack/Kraetsch 2019 sprechen in ähnlichen Fällen von einer »Scharnierperson«), und es wird kritisiert, dass er den Mitgliedsbeitrag aus eigener Tasche bezahlen müsse.

Eine institutionelle Mitgliedschaft von Personalratsgremien trüge das Risiko in sich, dass die Bereitschaft zur individuellen Mitgliedschaft noch stärker leiden würde, und ist deshalb aus gewerkschaftlicher Perspektive keine Option. Obwohl in den meisten Personalräten keine fundamentale Gegnerschaft zu Gewerkschaften besteht, ist doch damit zu rechnen, dass die potenziellen Partner mitunter unterschiedliche Vorstellungen von einer Zusammenarbeit haben.

So wichtig die gewerkschaftliche Betreuung und Beratung auch ist, einfach auf deren Ausweitung zu setzen, kann vor dem Hintergrund der Mitgliederentwicklung vorerst keine hinreichende Strategie darstellen – oder nur dann, wenn sie über die Kommunen refinanziert würde. Ohnehin gehören Beratung und Schulung zu einem erheblichen Teil nicht mehr zur Arbeit hauptamtlicher »Alleskönner«, sondern sind in spezialisierter Form organisiert, z. B. bei ver.di durch die ver.di Bildung + Beratung gGmbH. Größere Effizienzgewinne durch eine weitere Arbeitsteilung sind unwahrscheinlich.

Nicht auszuschließen ist allerdings, dass zumindest für Personalräte, die bereits an gewerkschaftlichen Angeboten interessiert sind, im Zuge der Digitalisierung niedrigschwellige Schulungsangebote entwickelt werden. Allerdings haben digitale Schulungen auch erhebliche Defizite, wenn es um die sozialen Funktionen des Kennenlernens und des Austauschs und um die gewerkschaftliche Sozialisation geht. Deshalb werden digitale Angebote wahrscheinlich auch nach der Corona-Pandemie lediglich eine Ergänzung bleiben.

Wo Vorsitzende oder andere erfahrene Mitglieder eines Personalrats allerdings Seminare im Grundsatz selbst durchführen können, könnten digitale Module zur Ergänzung von Inhouse-Seminaren dazu beitragen, gewerkschaftliche Impulse zu geben und die inhaltliche Qualität und Effektivität selbst organisierter Angebote zu verbessern.

Die direkte Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung von Personalräten stellt einen gewissen Ersatz oder zumindest eine Ergänzung zur Betreuung durch Gewerkschaften dar. Immerhin 51 Prozent der befragten Personalräte geben an, direkt mit Personalräten anderer Kommunalverwaltungen zusammenzuarbeiten. Deutlich am häufigsten ist dabei der Erfahrungsaustausch mit Nachbarkommunen und die Unterstützung von deren Personalräten.

96 Prozent der Personalräte, die mit Personalräten anderer Kommunen zusammenarbeiten, tun dies in Form von Erfahrungsaustausch und Unterstützung benachbarter Personalräte (siehe Tabelle 28). Mit Abstand folgen Personalräte-Netzwerke von Gewerkschaften (29 Prozent), gewerkschaftsunabhängige Personalräte-Netzwerke (25 Prozent) und spezielle Personalräte-Netzwerke etwa für Großstädte (20 Prozent) sowie die Referententätigkeit bei Schulungen anderer Personalräte (6 Prozent).

Tabelle 28: Zusammenarbeit mit Personalräten anderer Kommunen

»Wie findet diese Zusammenarbeit mit Personalräten anderer Kommunen statt?«	
Erfahrungsaustausch mit und Unterstützung von Personalräten in Nachbarkommunen	96 %
Personalräte-Netzwerk einer Gewerkschaft	29 %
gewerkschaftsunabhängiges Personalräte-Netzwerk (z. B. LAG Schleswig-Holstein)	25 %
Personalräte-Netzwerk für besondere Gruppen (etwa für Großstädte)	20 %
durch Referententätigkeit bei den Schulungen anderer Personalräte	6 %

Anmerkungen: n = 271 (Fragebogenfilter: falls Zusammenarbeit mit Personalräten anderer Kommunen); Mehrfachantworten möglich; sortiert nach Häufigkeit der Nennung

Quelle: eigene Erhebung

8.3 Netzwerke

Eine Möglichkeit gewerkschaftlicher Unterstützung von Personalratsarbeit besteht darin, deren wechselseitige Zusammenarbeit und Unterstützung zu fördern. Abgesehen davon, dass viele Personalratsmitglieder wichtige gewerkschaftliche Aufgaben ehrenamtlich übernehmen (s.o. Tabelle 26)