

8 Personalrat und Gewerkschaften

8.1 Zusammenarbeit von Personalräten und Gewerkschaften

In der Literatur zum dualen System der industriellen Beziehungen gilt die Differenzierung zwischen betrieblicher Beschäftigtenvertretung und Tarifautonomie – die rechtlich weitgehend unabhängig voneinander sind, aber zusammenwirken – als zentrales Charakteristikum und Erfolgsgarant (siehe dazu Kapitel 2.1; kritisch Artus/Röbenack 2021, S. 471 ff.). Zwar nehmen Untersuchungen zu betrieblichen Beschäftigtenvertretungen meist Betriebsräte in den Blick, aber der Befund, dass die Akteure der Arbeitnehmerseite auf sektoraler und betrieblicher Ebene durch eine enge Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung profitieren, dürfte auch auf Personalräte übertragbar sein.

Als typisches Merkmal einer gelingenden Zusammenarbeit gilt eine Art Austauschbeziehung, in deren Rahmen die Gewerkschaft die betriebliche Beschäftigtenvertretung durch Schulung und Beratung unterstützt und durch den Abschluss von Tarifverträgen entlastet. In ihrer Eigenschaft als Gewerkschaftsmitglieder betreiben Personalrätinnen und -räte umgekehrt Mitgliederwerbung für die Gewerkschaft und kümmern sich darum, dass die Mobilisierung der Beschäftigten bei Tarifkonflikten gesichert wird. Immer wieder betonen gewerkschaftsnahe Personalräte die Relevanz gewerkschaftlicher Unterstützung für ihre Arbeit.

Allerdings sind nicht in allen Personalräten, sondern lediglich in 77 Prozent Gewerkschaftsmitglieder vertreten. 71 Prozent der gewerkschaftlich organisierten Personalratsmitglieder gehören ver.di an, 22 Prozent sind bei Komba organisiert. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad unter allen an unserer Erhebung beteiligten Personalratsgremien liegt bei 41 Prozent; 29 Prozent aller Personalräte sind bei ver.di und 9 Prozent bei

Komba organisiert (s.o. Tabelle 13). An dem Austauschverhältnis, wie es für das duale System der Arbeitsbeziehungen charakteristisch ist, sind folglich nicht alle Personalräte beteiligt.

Der Anteil der Personalräte, der angibt, regelmäßig oder gelegentlich mit verwaltungsexternen haupt- oder ehrenamtlichen Vertreterinnen und Vertretern der Gewerkschaften zusammenzuarbeiten – eine bewusst weit gefasste Definition –, fällt mit 52 Prozent nicht sehr hoch aus. Lediglich 14 Prozent der Personalräte berichten von einer regelmäßigen Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften (siehe in Tabelle 24 oben).

Fast die Hälfte gibt hingegen an, dass es keine Kontakte zu Gewerkschaften gibt. Etwa ein Viertel aller Personalräte berichtet, zwar keine direkten Kontakte zu haben, aber gelegentlich gewerkschaftliche Materialien zu nutzen, ein weiteres Viertel hat weder Kontakt noch nutzt es Materialien. Selbst dort, wo die Personalratsvorsitzenden einer Gewerkschaft angehören – was bei 57 Prozent der Personalräte der Fall ist –, findet somit oftmals keine regelmäßige Zusammenarbeit statt.

Auf die Frage, mit welchen Gewerkschaften überwiegend zusammengearbeitet wird, nennen die Personalräte mit regelmäßigen oder zumindest seltenen Gewerkschaftskontakten zu 88 Prozent ver.di, gefolgt von Komba mit 22 Prozent. Immerhin 5 Prozent nennen die GEW, weitere 6 Prozent verteilen sich auf weitere DGB-, DBB- oder sonstige Gewerkschaften (siehe in Tabelle 24 Mitte).

Personalräte, die regelmäßige Kontakte zu einer Gewerkschaft haben, nennen sogar zu 92 Prozent ver.di als Kooperationspartner, während sich die Nennung von Komba unter der Voraussetzung regelmäßiger Zusammenarbeit auf 15 Prozent verringert. Gleichwohl muss festgehalten werden, dass insgesamt nur 13 Prozent aller befragten Personalräte regelmäßige Kontakte zu ver.di und noch einmal deutlich weniger, nämlich 2 Prozent, regelmäßige Kontakte zu Komba haben.

Dieser Befund ist für den Austausch im Sinne des dualen Systems der Arbeitsbeziehungen von großer Relevanz und wirkt sich sowohl auf die Bereitstellung von Wissen und Unterstützung für die Personalratsarbeit durch die Gewerkschaften aus als auch auf die Rekrutierung gewerkschaftlicher Mitglieder und die Mobilisierung bei Tarifauseinandersetzungen durch die Personalräte.

Tabelle 24: Zusammenarbeit von Personalräten und Gewerkschaften

Regelmäßige Zusammenarbeit des Personalrats mit verwaltungsexternen haupt- oder ehrenamtlichen Gewerkschaftsvertreter/innen ^{a)}		
ja, regelmäßig		14 %
ja, aber eher selten		38 %
gelegentliche Nutzung von Materialien, doch keine direkten Kontakte		24 %
nein, es gibt keine Kontakte und wir nutzen auch keine Materialien		24 %
Gewerkschaft, mit der Personalräte überwiegend zusammenarbeiten ^{b)}		
	Personalräte mit regelmäßigen oder seltenen Gewerkschaftskontakten ^{c)}	nur Personalräte mit regelmäßigen Gewerkschaftskontakten ^{d)}
ver.di	88 %	92 %
Komba	22 %	15 %
GEW	5 %	4 %
andere DGB-Gewerkschaft	1 %	0 %
andere DBB-Gewerkschaft	3 %	0 %
sonstige	3 %	4 %
Gewerkschaftliche Unterstützung, die Personalräte erhalten und nutzen ^{e)}		
Newsletter, Tarifinfos etc. zur Information des Personalrats		81 %
Schulungen, Tagungen		73 %
Informationsmaterial für die Beschäftigten		60 %
Beratung durch Hauptamtliche		54 %
Referate auf Personalversammlungen		47 %

Anmerkungen: a) n = 541; b) Obwohl durch die Formulierung nicht intendiert, wurden Mehrfachantworten gegeben, da diese technisch nicht ausgeschlossen waren;

c) n = 281 (Fragebogenfilter: falls Kontakt zu Gewerkschaften); d) n = 75 (Filter: regelmäßiger Kontakt zu Gewerkschaften); e) n = 410 (Fragebogenfilter: falls Kontakt zu Gewerkschaften oder Materialiennutzung), Mehrfachantworten möglich, sortiert nach Häufigkeit der Nennung

Quelle: eigene Erhebung

Befragen wir nur die Personalräte mit regelmäßigen oder seltenen Gewerkschaftskontakten und diejenigen, die gelegentlich von der Gewerkschaft zur Verfügung gestellte Materialien nutzen, welche gewerkschaftliche Unter-

stützung sie erhalten und nutzen, dann ist das Ergebnis nach den bisherigen Ausführungen nicht überraschend. Informationsmaterialien stehen mit 81 Prozent an erster Stelle, gefolgt von Schulungen und Tagungen mit 73 Prozent, Informationsmaterial für die Beschäftigten mit 60 Prozent, Beratung durch Hauptamtliche mit 54 Prozent und Referate auf Personalversammlungen mit 47 Prozent (siehe in Tabelle 24 unten).

Werden dieselben Personalräte danach gefragt, wie zufrieden sie mit der gewerkschaftlichen Unterstützung sind, fallen die Antworten gemischt, aber mit zurückhaltend positiver Tendenz aus (siehe Abbildung 15).

Abbildung 15: Zufriedenheit der Personalräte mit gewerkschaftlicher Unterstützung



Anmerkungen: n = 407 (Fragebogenfilter: ohne Personalräte ohne Gewerkschaftskontakte und ohne Nutzung gewerkschaftlicher Materialien);
Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert
Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

In unseren Interviews mit Personalräten stießen wir auch auf begeisterte Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter, von denen manche von einer hervorragenden Betreuung durch ver.di berichteten. Häufig handelte es sich dabei um Personalratsmitglieder – meist Vorsitzende –, die ehrenamtliche Funktionen in der Gewerkschaft innehaben und in ihrer Verwaltung einen vergleichsweise hohen Organisationsgrad vorweisen können, also einen wertvollen Beitrag im Rahmen der Austauschbeziehung leisten. Solche Personalrätinnen und -räte sind attraktiv für eine Gewerkschaft, deren Kapazitäten durch den Mitgliederrückgang der letzten Jahrzehnte ausgedünnt wurden.

Ein Personalratsvorsitzender einer kleineren Kommune und engagierter Gewerkschafter, der auch verschiedene gewerkschaftliche Funktionen innehat, ist stolz darauf, dass nahezu die Hälfte seiner Kolleginnen und

Kollegen Gewerkschaftsmitglieder sind, nicht zuletzt dank seines Engagements. Dies bringe ihm die Gegenleistung, dass sich die Gewerkschaft aufgrund des hohen Organisationsgrads deutlich mehr um sie kümmere, als wenn sie nur »eine Handvoll Leute« wären. Er habe »einen heißen Draht« zu seiner Gewerkschaft und erhalte so leichter die dringend benötigte gewerkschaftliche Unterstützung:

»Und da sind wir unheimlich angewiesen, dass wir dann auch unterstützt werden von der Gewerkschaft. Wenn Sie von der Gewerkschaft nicht unterstützt werden, wird's schwierig. Ich sag mal so, ich habe es so bis dato nicht erlebt, dass ein Kollege oder eine Kollegin im Personalrat dann nicht in der Gewerkschaft war. Bei uns sind wir alle direkt in eine Gewerkschaft reingegangen, weil die gemerkt [haben]: ›Aha, ich muss in irgendeiner Art und Weise da auch Unterstützung haben, wenn da mal was anbrennt.« [...] Also, weil Gewerkschaft ist eine ganz, ganz wichtige Angelegenheit für die Personalrats Tätigkeit, ja. Ohne Gewerkschaft ist das alles zum Scheitern verurteilt, klar und deutlich.« (PRV NRW 3.1)

Allerdings waren längst nicht alle engagierten Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter unter den Personalratsmitgliedern mit der Unterstützung zufrieden. Auch andere Personalräte wiesen häufig auf einen Mangel an Unterstützung hin, wobei Unterstützungswünsche nicht immer explizit an die Gewerkschaften gerichtet werden. Nicht ganz untypisch ist folgendes Statement:

»Wichtig ist eine gute Grundqualifikation der PR-Mitglieder im Personalvertretungs- und Arbeitsrecht zum Beispiel über geeignete Seminare. Meine Zufriedenheit mit der Gewerkschaft [ver.di] ist deshalb zweigeteilt. Die ver.di Bildung + Beratung gGmbH bietet hervorragende Seminare und Betreuung. Dagegen ist die Betreuung vor Ort zumindest in unserem Fall eher mehr als ungenügend.« (Antwort auf offene Survey-Frage)

In den Interviews äußern gewerkschaftlich organisierte Personalratsmitglieder meist Verständnis für Betreuungsschwächen, weil sie um das Engagement vieler Hauptamtlicher wissen, das trotz widriger Umstände und großer Betreuungsbereiche oft stark ist. Manche Personalräte betrachten die Beziehung zur Gewerkschaft nicht primär als Austauschverhältnis, sondern springen selbst ein, wo der hauptamtliche Apparat an seine Grenzen stößt. Hier kann von einem klassischen Gewerkschaftsverständnis als kollektivem Zusammenschluss von Erwerbstätigen gesprochen werden, das

einer Logik der Solidarität und nicht des Austauschs folgt. Eine Personalratsvorsitzende erläutert:

»Ich habe seit circa sechs Jahren vor Ort keine Unterstützung mehr. Ich bin eher die Ansprechpartnerin für andere Personalräte und mache hier Gewerkschaftsarbeit, die eigentlich Gewerkschaftssekretäre machen sollten. Aber die kennen mich, weil ich [...] bis vor ein paar Jahren noch Seminare gemacht habe, so Einführung in das Personalvertretungsgesetz über das ver.di-Bildungswerk, und die kennen mich von Konferenzen [...]. Wo ich meine Inputs herhole, ist von der Bundesebene im Austausch und da bin ich auch sehr froh drum.« (PRV TH 2.1)

Auch wenn der eigene Personalrat inzwischen ohne Unterstützung auskommt und sie ihre Erfahrungen an andere Personalräte weitergeben und sich Anregungen durch direkte Kontakte zur ver.di-Bundesverwaltung organisieren kann, glaubt die langjährige Personalratsvorsitzende nicht, dass gute Personalratsarbeit ohne gewerkschaftliche Unterstützung möglich ist:

»Ich kann mir aber nicht vorstellen, dass ein Personalrat gut sein kann, der nicht gewerkschaftsmäßig angebunden ist. Es ist meine ganz grundlegende Einstellung, weil der Arbeitgeber hat Arbeitsrechtler, der hat Fachleute, der hat Personalleute, der hat Organisatoren, und wir müssen das alles alleine wuppen. Zusätzlich müssen wir noch die Psychologen sein für die Beschäftigten und das ist ohne Hilfe von außen aus meiner Sicht nicht möglich. Viele Personalräte nehmen ja auch die Fachkompetenz, die man intern hat. Die nehmen wir nie, nur von Normalbeschäftigten lassen wir uns was zuarbeiten, wenn die Hilfe brauchen, aber nicht von den Führungskräften und nicht vom Arbeitgeber. Wir fragen auch nicht offiziell an, weil das ist aus meiner Sicht der falsche Blickwinkel.« (PRV TH 2.1)

In der standardisierten Erhebung wird die Frage nach den Schwächen der gewerkschaftlichen Unterstützung eindeutig beantwortet: Die Hälfte aller befragten Personalräte nennt zu wenig Präsenz vor Ort als Schwäche; mit deutlichem Abstand folgt mit 19 Prozent die Kritik, dass Hauptamtliche schlecht erreichbar seien (siehe Tabelle 25). Weniger häufig gibt es auch Kritik an den Inhalten und der Qualität von Materialien und Seminaren.

Tabelle 25: Schwächen bei der Unterstützung durch die Gewerkschaft(en)

»Gibt es Schwächen bei der Unterstützung durch die Gewerkschaft(en)?«	alle Personalräte ^{a)}			Personalräte mit Gewerkschaftskontakten oder Nutzung von Materialien ^{b)}			nur Personalräte mit regelmäßigen Gewerkschaftskontakten ^{c)}		
	trifft zu	trifft teilweise zu	trifft nicht zu	trifft zu	trifft teilweise zu	trifft nicht zu	trifft zu	trifft teilweise zu	trifft nicht zu
zu wenig Präsenz vor Ort	50 %	31 %	19 %	47 %	33 %	20 %	34 %	41 %	26 %
schlechte Erreichbarkeit von Hauptamtlichen	19 %	38 %	43 %	16 %	38 %	46 %	13 %	35 %	52 %
Materialien oder Seminare oft ideologisch überfrachtet	15 %	37 %	48 %	14 %	36 %	50 %	4 %	30 %	66 %
Beratung nicht immer gut (etwa, weil überlastet)	13 %	41 %	46 %	11 %	41 %	48 %	11 %	40 %	49 %
Qualität von Materialien oder Seminaren nicht immer ausreichend	6 %	34 %	59 %	4 %	33 %	63 %	7 %	37 %	56 %

Anmerkungen: a) n = 493; b) n = 395 (Filter: nur Personalräte mit Gewerkschaftskontakten oder Nutzung von Materialien); c) n = 75 (Filter: nur Personalräte mit regelmäßigen Gewerkschaftskontakten), die Werte bei regelmäßigem Kontakt speziell zu ver.di weichen nur geringfügig ab; sortiert nach Häufigkeit von »trifft zu« bei a)

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

Betrachten wir nur die Angaben der Personalräte, die regelmäßig oder gelegentlich Kontakte zu einer Gewerkschaft pflegen oder Materialien nutzen, verbessern sich die Werte deutlich – allerdings nicht bei der Qualität der Beratung. Zwar können mitunter Betreuungsfehler von Hauptamtli-

chen vorkommen, die »ausgebügelt« werden können, aber generell ist die Unterstützungsschwäche der Gewerkschaften nicht ohne Weiteres zu beheben, da sie auf begrenzte Kapazitäten zurückzuführen ist. Die Forderung nach einer intensiveren Betreuung von Personalräten ist zu wohlfeil und schlicht, um als Problemlösung gelten zu können.

Auch wenn es aus der Perspektive der Personalräte gute Gründe für eine stärkere Betreuung gibt, ist es bei weiterem Mitgliederrückgang wahrscheinlich, dass sich das Betreuungsverhältnis weiter verschlechtern wird. Bei manchen Personalräten bestand allerdings die Hoffnung, dass sich Betreuung und Austausch nach dem Ende der Pandemie wieder verbessern würden. So schreibt ein Personalrat im Fragebogen:

»Seit der Corona-Pandemie sind die Vernetzungen bzw. der Austausch bei Personalrätekonferenzen und der Informationsfluss und die Unterstützung durch die Gewerkschaft ziemlich auf Eis gelegt. Es wäre wichtig, auch hier wieder mehr Präsenz zu zeigen.« (Antwort auf offene Survey-Frage)

Eine grundlegende Verbesserung ist jedoch eher nicht zu erwarten, da die geschilderten Probleme zumindest im Grundzug bereits vor der Pandemie bestanden und sich eher verschärfen werden, solange der Mitgliederrückgang nicht gestoppt werden kann. In einem Fragebogen findet sich auch ein Vorschlag, der von Kenntnis der Problematik zeugt und – falls durchsetzbar – tatsächlich zur Verbesserung der Situation beitragen würde:

»Evtl. wäre die Forderung nach Fördermitteln für die Kooperation Gewerkschaften und PR hilfreich, damit in der Fläche betreut werden kann. Man kann sagen, dass die Funktionsfähigkeit von PR in Kooperation mit Gewerkschaften gedacht war, das ist aber oft nicht der Fall, weil zu wenig Betreuungskapazität.« (Antwort auf offene Survey-Frage)

Manche Personalräte haben sich in der Praxis bereits andere Wege gesucht, um sich schulen und beraten zu lassen, z. B. kommerzielle Rechts- oder Organisationsberater. Die Frage, ob gewerkschaftliche Unterstützung durch den Einsatz von Beraterinnen und Beratern ersetzt werden kann, wird aber von immerhin 43 Prozent der Personalräte verneint. Nur 6 Prozent geben an, dass sie gute Erfahrungen mit Beraterinnen und Beratern als Ersatz für gewerkschaftliche Unterstützung gemacht haben. Allerdings antworten 48 Prozent der Befragten, dass gewerkschaftliche Unterstützung teilweise durch den Einsatz von Beratern ersetzbar sei.