

9.4 Gesellschaftliche Machtressourcen

Arbeit und Existenz der Personalräte sind – vermittelt über gesetzliche und tarifvertragliche Regeln – von politischen Entscheidungen und letztlich gesellschaftlichen Entwicklungen geprägt. Diese bestimmen neben den Aufgaben auch das Tätigkeitsfeld der Personalräte in hohem Maße, das auf ihre innerbetriebliche Funktion ausgerichtet ist. Vor dem Hintergrund des Gebots der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der Dienststellenleitung betrachten etliche Personalräte unmittelbare Kontakte zu Bürgerinnen und Bürgern über die Grenzen der Dienststelle hinaus als unangemessen, wobei das Selbstverständnis als ausschließlich verwaltungsintern orientierte und agierende Personalvertretung der Nutzung gesellschaftlicher Machtressourcen entgegensteht.

Die hohe Relevanz gesellschaftlicher Einflussfaktoren bei zugleich geringer Nutzung gesellschaftlicher Machtressourcen kommt auch in der Befragung der Personalräte zum Ausdruck. Bei der Frage nach wichtigen Faktoren für die Durchsetzungschancen des Personalrats geben 58 Prozent der Personalräte an, dass ein arbeitnehmerfreundliches Klima in Gesellschaft und Politik wichtig sei, 32 Prozent halten dies für weniger wichtig und 8 Prozent für unwichtig (s. o. Abbildung 19).

Fragt man hingegen nach der Unterstützung durch Bürgerinnen und Bürger, dann unterscheiden sich die Zahlen deutlich. Nur 4 Prozent der Personalräte halten eine solche Unterstützung für wichtig, 18 Prozent halten sie für weniger wichtig, 40 Prozent für unwichtig und 38 Prozent geben an, diese sei nicht vorhanden.

Vielen Personalräten fiel in den Interviews auf die Frage nach gesellschaftlicher Unterstützung für die Personalratsarbeit wenig ein. Allenfalls erinnert man sich an Reorganisationsprozesse etwa bei Privatisierungen oder Re-Kommunalisierung, bei denen es Unterstützung durch Bürgerinnen und Bürger gegeben habe, z. B. im Falle von Kita-Schließungen in der Vergangenheit. Mitunter wird auch von bürgerschaftlicher Unterstützung bei Tarifkonflikten berichtet, an denen man als Gewerkschaftsmitglied beteiligt war:

»In den vielen Jahren, wo das gelaufen ist auch mit den Privatisierungen und alles [der Nachwendezeit], hatten die alle mit sich selber zu tun. Also mir fällt da nichts ein, wo ich jetzt sagen kann, da war irgendwie eine Bürgerbewegung

mitbeteiligt. Die Eltern natürlich, als es um die Kindertagesstätten ging, ja. Das war ... die waren auch immer mit beim Stadtrat mit den Kindern und so, also da hatte man Unterstützung. Auch 2015 bei unserem sechswöchigen Streik bei den Erzieherinnen damals, wo der S- und E-Tarifvertrag eingeführt worden ist. Da war der Elternsprecherratsvorsitzende regelmäßig bei unseren Veranstaltungen und hat gesprochen, hat uns unterstützt.« (PRV TH 2.1)

Selbst in der Vergangenheit war die Nutzung gesellschaftlicher Machtressourcen somit selten. Aus der Arbeit eines anderen Personalrats einer westdeutschen Kommune wird auf die Frage nach der Unterstützung durch Bürgerinnen und Bürger Ähnliches berichtet:

»Hat es gegeben [...], dass Kitas auch unterstützt werden durch Bürgerinnen und Bürger, wo man dann auch gesagt hat: »Wir brauchen auch gute Bezahlung, um gute Leute zu haben, damit unsere Kinder gut betreut werden«, und dann hatte man auch Verständnis für Streiktage [...] in Corona-Zeiten. Wo man noch viel positive Rückmeldung kriegt, [...] hat man Verständnis dafür, dass da nicht alles geht [...], aber wenn ich persönlich meinen Pass brauche, dann haben sie gefälligst auch einen Termin zu haben. [...] Also ich würde nicht sagen, dass es da jetzt große Unterstützung der Öffentlichkeit gibt [...]. Also SKJ [Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe], da hat es mal Unterstützung von Kitas gegeben, aber ansonsten fällt mir jetzt nichts ein.« (PRV SH 3.1)

Vor allem, wenn es nicht um Privatisierungen oder einen Abbau von Dienstleistungen geht, sondern um die eher alltägliche Praxis, stehen sich Bürgerwünsche und die Interessen der Beschäftigten in den Kommunen bisweilen entgegen, etwa bei den Öffnungszeiten von Behörden.

Obwohl gesellschaftliche Machtressourcen wenig genutzt werden, sind gesellschaftliche Einflüsse relevant, was sich auch bei der Unterscheidung zwischen West- und Ostdeutschland zeigt. Westdeutsche Personalräte beurteilen ihre Arbeit als erfolgreicher als ihre Kolleginnen und Kollegen in den ostdeutschen Bundesländern. Erstere bewerten ihre Arbeit zu 56 Prozent als erfolgreich oder »sehr erfolgreich«, bei ostdeutschen Personalräten sind es lediglich 48 Prozent. Auch sind 11 Prozent der befragten westdeutschen Personalräte der Auffassung, die eigene Arbeit sei eher wenig oder »wenig erfolgreich«, während dies 13 Prozent der ostdeutschen Personalräte so sehen.

Auch der Einfluss auf Arbeitgeberentscheidungen ist nach Selbsteinschätzung der Personalräte im Westen etwas höher, die sich zu 25 Prozent

eher viel oder »viel Einfluss« zuschreiben, als in Ostdeutschland mit 20 Prozent. Eher wenig oder »wenig Einfluss« schreiben sich in den westdeutschen Bundesländern 30 Prozent der Personalräte zu, in den ostdeutschen Bundesländern 39 Prozent.

Obwohl wir auch in Brandenburg und Thüringen ausgesprochen engagierte, überzeugende und erfolgreiche Personalräte fanden, sind die Rahmenbedingungen für Personalratsarbeit und gewerkschaftliches Engagement in Ostdeutschland etwas schlechter. Dafür spricht auch der gewerkschaftliche Organisationsgrad, der in den westdeutschen Kommunen mit 20 Prozent etwas höher liegt als in den ostdeutschen Kommunen mit 18 Prozent (Angaben der Personalräte gewichtet nach Beschäftigtenzahlen; siehe Kapitel 8.2).

In einer Zeit, in der die Effizienz des öffentlichen Dienstes durch gesellschaftliche und politische Diskurse bezweifelt und infrage gestellt und damit dessen Entwicklung massiv beeinflusst wurde, stand die Gesellschaft den Personalräten nur sehr begrenzt als Machtressource zur Verfügung. Die Gesellschaft ist als Einflussfaktor, als *societal effects* (Maurice/Sorge 2000), von großer Relevanz, fällt aber als Machtressource für die Personalratsarbeit weitgehend aus. Obwohl man sich bei ver.di der Relevanz gesellschaftlicher Unterstützung bei gewerkschaftlich getragenen Tarifauseinandersetzungen durchaus bewusst ist, ist die Idee, gesellschaftliche Unterstützung zu nutzen, bei den meisten Personalräten nicht oder allenfalls marginal vorhanden.

Auf gesellschaftliche Aufwertungsdiskurse, die mit Blick auf manche Berufsgruppen stattfinden, können sich grundsätzlich auch Personalräte stützen. Allerdings blieben die Ansatzpunkte, um reale Verbesserungen zu erreichen, begrenzt – nicht zuletzt, weil die Beschäftigten der Kernverwaltung bisher weitgehend von der »neuen Anerkennung« ausgeschlossen blieben.

Wahrscheinlich werden gesellschaftliche Aufwertungsdebatten vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der Verknappung von Arbeitskräften in nächster Zeit nicht verstummen. Die erneute Verschuldung aufgrund der diversen Krisen und der Inflation lässt sich jedoch samt ihren Auswirkungen auf die Ressource Arbeitsmarktmacht noch nicht einschätzen.

Kita-Streiks, die Entdeckung »systemrelevanter« Dienstleistungsberufe und die Erschöpfung neoliberaler Diskurse begünstigen heutzutage, dass

auch Personalräte die gesellschaftliche Arena in ihr strategisches Arsenal aufnehmen. Bisher jedoch nutzen nur wenige Personalräte gesellschaftliche Machtressourcen, sodass es sich lediglich um eine »potenzielle Machtressource« handelt.

Es läge im Interesse eines offenen, partizipativen Staatsverständnisses wie auch eines beteiligungsorientierten Umgangs mit den Beschäftigten und deren Vertretungen, die restriktive Binnenorientierung im Personalvertretungsrecht aufzugeben und Personalräte zu sichtbaren Akteuren zu machen, die im gesellschaftlichen Austausch stehen. Gerade im Kontext der drohenden Klimakatastrophe läge eine Beteiligung von engagierten Personalräten an gesellschaftlichen Diskursen nicht nur im Interesse der Beschäftigten, sondern auch im gesellschaftlichen Interesse.

9.5 Politische Machtressourcen

Nicht zuletzt die wiederkehrenden Veränderungen im Personalvertretungsrecht zeigen die hohe Relevanz politischer Entscheidungen für die Arbeit der Personalräte, doch bis auf wenige Ausnahmen beschränkt sich die Chance kommunaler Personalräte, politische Machtressourcen zu mobilisieren, in der Regel auf die politischen Akteure der kommunalen Ebene. Zu diesen Ausnahmen zählt die gelegentliche Mitwirkung bei der Beratung von Gesetzesnovellierungen etwa auf gewerkschaftlichen Vorschlag hin – eine Situation, in die die meisten Personalratsmitglieder nie kommen – und die in Kapitel 9.3 beschriebene Initiative zum JAV-Wahlrecht in Schleswig-Holstein.

Manche Personalräte pflegen durch eine gemeinsame Parteimitgliedschaft Beziehungen zu bestimmten Ratsfraktionen oder auch dem (Ober-)Bürgermeister bzw. der (Ober-)Bürgermeisterin »Parteischiene«, andere bemühen sich um einen parteiübergreifenden Austausch mit allen oder mehreren Ratsfraktionen, um Unterstützung für ihre Anliegen zu gewinnen. Auch hier gibt es erfolgreiche Beispiele insbesondere bei der Verhinderung von Privatisierung und Outsourcing. Öfter verhält es sich jedoch umgekehrt und die Ratsfraktionen kommen auf den Personalrat zu:

»Also [...] die Politik insgesamt geht mit uns auch fair um [...] ich habe am meisten Kontakt natürlich logischerweise zur SPD, die immer wieder auf uns zukommen und uns auch um Rat fragen, bevor sie im Rat Beschlüsse fassen. Die rufen mich an. Ich habe jetzt auch Telefonkonferenzen mit denen gemacht zum Thema