

oftmals die Leute in Zweierbüros sitzen und dadurch vielleicht auch Aversionen bestehen, zu sagen, okay, vor der Kollegin [...] oder vielleicht auch noch die Vorgesetzten in Hörweite oder dergleichen.« (Stellv. PRV TH 1.1)

Eine plausible Erklärung ist sicherlich, dass manche Beschäftigte im Beisein von Vorgesetzten oder auch Kolleginnen und Kollegen nicht mit dem Personalrat oder mit Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern in Verbindung gebracht werden wollen. Auch weitere Deutungen einer solchen Zurückhaltung sind möglich: Zum Beispiel halten manche Beschäftigte Gewerkschaften und auch Personalräte aus eigener Überzeugung für überflüssig, weil sie meinen, eigene Interessen hinreichend selbst vertreten zu können. Oder es wird unterstellt, Personalräte würden eher im Interesse der Dienststellenleitung als der Beschäftigten agieren: »mit dem Oberbürgermeister Kumpel sein und solche Geschichten« (PRV SH 1.1).

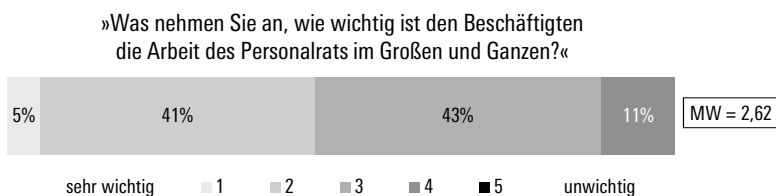
Allerdings kommt die Kritik der Beschäftigten, der Personalrat würde dem Arbeitgeber gegenüber zu kooperativ auftreten, aus Sicht der befragten Personalräte nur in 28 Prozent der Fälle vor. Nur 4 Prozent der Beschäftigten halten den Personalrat für zu konfliktorientiert und immerhin 69 Prozent der Personalräte wissen von Kritik dieser Art nicht zu berichten.

6.3 Bedeutung des Personalrats für die Beschäftigten

Würden sich die Beschäftigten überall in starkem Maße für die Arbeit der Personalräte interessieren, wäre dies ausgesprochen überraschend, da im öffentlichen Dienst – anders als bei Betriebsräten in der Privatwirtschaft – in der Regel auch dann Personalräte eingerichtet werden, wenn das Interesse daran aufseiten der Beschäftigten gering ist. Die starke institutionelle Absicherung der Personalräte ist zweifelsfrei positiv zu sehen, die Kehrseite ist allerdings, dass es auch Personalräte ohne intensive Beziehung zu den Beschäftigten gibt.

Keineswegs allen Beschäftigten ist die Arbeit des Personalrats dabei besonders wichtig, wie Abbildung 7 zeigt, allerdings ist das Interesse im Mittel positiv. Die größte Gruppe unter den befragten Personalräten findet sich beim mittleren Wert, der so viel wie »weder wichtig noch unwichtig« oder auch »teils wichtig, teils unwichtig« bedeutet; der Mittelwert bei dieser Frage liegt bei 2,62. Demnach machen sich die Personalräte keine allzu großen Illusionen über ihren Stellenwert bei den Beschäftigten.

Abbildung 7: Bedeutung der Personalratsarbeit für die Beschäftigten



Anmerkungen: n = 541; Ausprägungen 2–4 nicht verbalisiert

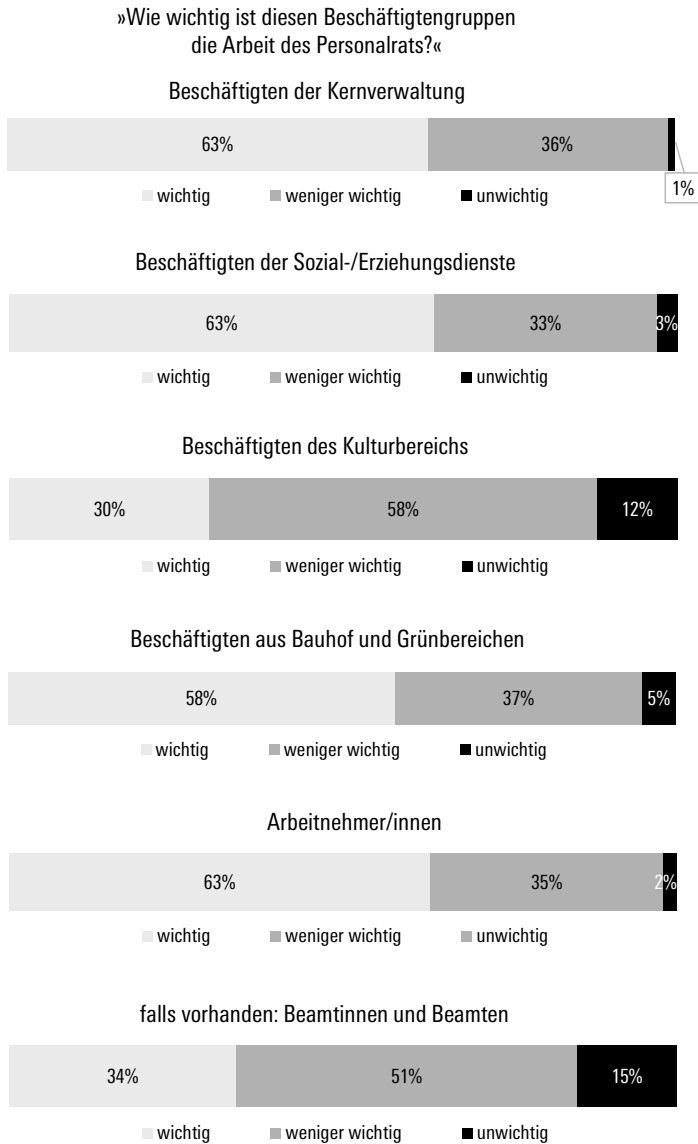
Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

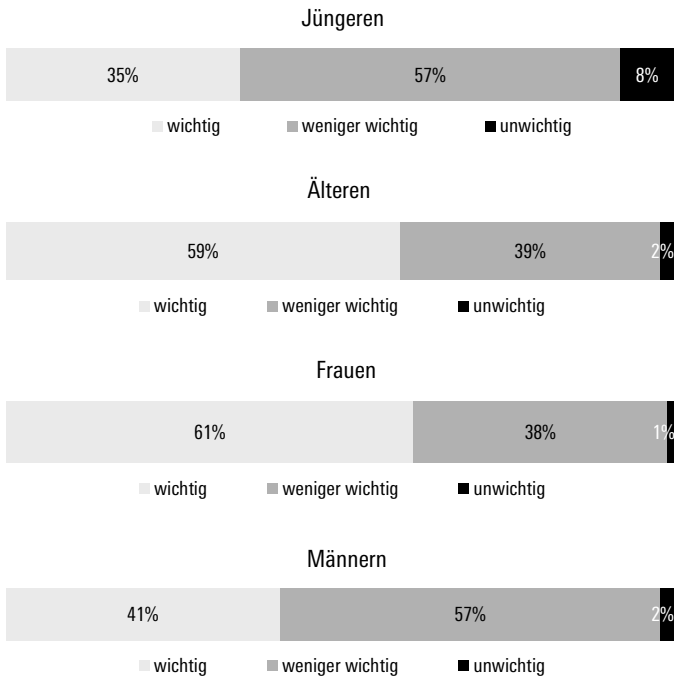
Nach der Wichtigkeit des Personalrats für einzelne Beschäftigtengruppen auf einer Dreierskala gefragt, schreiben jeweils 63 Prozent der Personalräte den Beschäftigten der Kernverwaltung und der Sozial- und Erziehungsdienste zu, dass diesen die Arbeit des Personalrats wichtig ist (siehe Abbildung 8). Beschäftigte aus Bauhof und Grünbereich folgen dichtauf, während die Arbeit des Personalrats den Beschäftigten des Kulturbereichs demnach weniger wichtig ist. Ansonsten nehmen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Personalratsarbeit nach Einschätzung der Befragten wichtiger als Beamtinnen und Beamten; Älteren ist sie wichtiger als Jüngeren und Frauen wichtiger als Männern.

Die geringere Bedeutung der Personalratsarbeit bei Beamtinnen und Beamten und bei Männern dürfte auch ein Reflex auf Hierarchiestrukturen sein: In vielen Kommunen besetzen vornehmlich männliche Beamte die Führungspositionen, außerdem stellen sie weitgehend die Berufsfeuerwehr. Während in den Kommunen weniger Frauen als Männer verbeamtet sind (48 versus 52 Prozent), stellen sie 65 Prozent der Arbeitnehmerschaft (Destatis 2022, Tab. 2.1) und dominieren insbesondere bei den Sozial- und Erziehungsdiensten.

Auf eine wichtige Funktion von Beschäftigtenvertretungen für die betriebliche Sozialintegration hat mit Blick auf Betriebsräte nicht zuletzt Hermann Kotthoff hingewiesen. Er betont, dass das »Ringens um Anerkennung, d.h. um das Wahrgenommen-, Beachtet- und Geachtet-Werden, [...] das Kernthema von sozialer Praxis auch im Betrieb« sei (Kotthoff 1994, S. 24). Dabei weist er dem Betriebsrat als kollektivem Repräsentanten der Beschäftigten einen prominenten Platz zu (Kotthoff 2009).

Abbildung 8: Bedeutung der Personalratsarbeit bei verschiedenen Beschäftigtengruppen





Anmerkung: n = 539

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

Personalräte nehmen in dieser Hinsicht in den meisten Fällen keine vergleichbar starke Rolle ein, da die primär hierarchische Struktur einer Kommunalverwaltung eine kollektive Gegenüberstellung analog zu Kapital und Arbeit nur begrenzt zulässt.

Zwar sind auch Personalräte eine institutionalisierte Form der Interessenvertretung der Beschäftigten und tragen dazu bei, dass individuelle Orientierungen und Interessen von Belegschaftsgruppen kollektiv reformuliert und mit erhöhter Durchsetzungschance artikuliert werden. Da aber soziale Anerkennung als Teil einer ausgeprägt gestaffelten Hierarchie insbesondere in der Kernverwaltung in Konkurrenz mit der sozialen Anerkennung als Belegschaftsangehöriger bzw. -angehörige tritt, überlagern sich diese faktisch mehr oder weniger.

Doch auch wenn die Rolle der Personalräte für die Ausbildung einer kollektiven Identität schwächer ist als von Kotthoff für Betriebsräte beschrieben, ist doch eine deutliche Mehrheit der Personalräte der Auffassung, dass sie sich um den sozialen Zusammenhalt der Belegschaft kümmern (s. u. Abbildung 12). Auch dort, wo neben der Hierarchie die Berufsgruppenidentität eine ausgeprägte Rolle spielt – etwa bei der Feuerwehr –, scheint die Identitätsfunktion der Personalräte in Kotthoffs Sinne nicht zentral zu sein.

Mitunter könnte es deshalb aus pragmatischer Perspektive Vorteile bieten, wenn Tätigkeitsfelder wie die Feuerwehr auch dann eigene Personalräte haben, wenn in der Kommune ansonsten eine gemeinsame Vertretung durch einen einzigen Personalrat besteht. Ein örtlicher Personalrat, dessen Vertretungsbereich sich näherungsweise mit dem einer Berufsgruppe deckt, kann die Funktion als Repräsentant des kollektiven sozialen Zusammenhalts leichter erfüllen – aber eben nur für eine Berufsgruppe bzw. einen Teil der Belegschaft und wahrscheinlich auf Kosten der Interessen anderer Belegschaftsgruppen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Personalräte gut beraten sind, wenn sie gute und intensive Beziehungen zu den Beschäftigten pflegen, um (wieder)gewählt zu werden (siehe Kapitel 3.4) und ihre Durchsetzungschancen gegenüber dem Arbeitgeber zu sichern (s. u. Tabelle 29). Obwohl Personalräte den Beschäftigten jenseits der gewählten Vertretung keine Mitgliedschaft anbieten können, erfüllt ihr Rückhalt in der Belegschaft doch eine ähnliche Funktion wie die gewerkschaftliche Mitgliedschaft und darf als funktionales Äquivalent zur organisationalen Machtressource der Gewerkschaften betrachtet werden.

Die Durchführung von Personalversammlungen wird für Personalräte von einer Pflicht zu einer geschätzten institutionalisierten Machtressource, wenn die Beschäftigten daran teilnehmen, sich auch darüber hinaus beteiligen und ihre Interessen artikulieren. Institutionelle und organisationale Machtressourcen müssen nicht als Alternativen gedacht werden, sie können sich vielmehr wechselseitig bedingen und ermöglichen.

